Der Einfluß der Landtage in den deutschen Einzelstaaten auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten.

Von

Dr. Max Westphal.

Schönberg i. Meckl.
Lehmann & Bernhard, Hofbuchdrucker.
1910.

Der Einfluß der Landtage in den deutschen Einzelstaaten auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der

Juristenfakultät der Universität Rostock in Mecklenburg

vorgelegt von

Dr. phil. Max Westphal,

Generalsekretär in Hamburg.

Schönberg i. Meckl.

Lehmann & Bernhard, Hofbuchdrucker.

1910.

Referent: Professor Dr. Hübner.

Dr. Curt von der Groeben

freundschaftlichst zugeeignet.

Inhalt.

Literatur-Verzeichnis.

Affolter, Staat und Recht (Hirths Annalen Jahrgang 1903).

Anschütz, Deutsches Staatsrecht (in Holtzendorff-Kohler: Encyklopädie der Rechtswissenschaft. 6. Aufl. Bd. II. S. 904 ff.). (Zitiert ohne nähere Bezeichnung.)

— Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und über den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin 1901. (Zitiert ohne nähere Bezeichnung.)

— Verfassung des deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1902.

Auerbach, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung. Berlin 1871.

Bansi, Die Gebietshoheit als rein staatlicher Begriff durchgeführt. (Hirths Annalen 1898. S. 641 ff.)

Beyer, Rechtsetzende und rechtausführende Gewalt. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann, Heft 19.) Breslau 1909.

Fürst Bismarcks Reden, herausgegeben von Philipp Stein. Leipzig.

Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht. Bremen 1904.

Bornhak, Eingriffe der Reichsgesetzgebung in die Verfassung der Einzelstaaten. (Deutsche Juristen-Zeitung 1906, XI. Jahrgang, Nr. 13.)

— Preußisches Staatsrecht. Freiburg i. B. 1888/90.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

A. Coenders, Über die Rechtsnatur der Entstehung des deutschen Bundesstaates. (Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht. III. Band. S. 221 ff. 1909.)

Duske, Die Formen und Voraussetzungen neuer Verfassungsänderungen im deutschen Reiche gegenüber einer solchen in Preußen. Erlanger Dissertation. Berlin 1897.

Eberstein, Hamburgs Anschluß an das deutsche Zollgebiet. Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft. Im Auftrage des Vorstandes der Bürgerschaft nach stenographischen Berichten herausgegeben.

v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. Berlin 1904.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. (Handbuch des öffentlichen Rechts I, 1.) Freiburg und Tübingen 1883.

Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. (Handbuch des öffentlichen Rechts. III.) Freiburg und Tübingen 1884.

Geffcken, Die Verfassung des deutschen Reichs. Leipzig 1901.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (Das öffentliche Recht der Gegenwart. II.) Tübingen 1908.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869.

Hänel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

— Studien zum deutschen Staatsrecht. (Band I. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung.) Leipzig 1873.

Hanfft, Das Verordnungsrecht des hamburgischen Senates. Hamburg 1900.

Hatschek, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit. Leipzig 1909.

Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Wien 1880.

Hauser, Die Verfassung des deutschen Reiches. Nördlingen 1871.

v Held, Die Verfassung des deutschen Reiches. Leipzig 1872.

Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat. (Bonner Dissertation.) 1902.

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. Berlin 1867.

— Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des norddeutschen und des deutschen Zoll- und Handelsvereins. Berlin 1868—1870.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Heidelberg 1904.

Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1900.

— Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

— Regierung und Parlament in Deutschland. (Vorträge der Gehestiftung zu Dresden. Bd. I.) Leipzig und Dresden 1909.

— System der subjektiven öffentlichen Rechte. Freiburg 1892.

— Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Berlin 1906.

John, Ministerverantwortlichkeit. Art. in Holtzendorffs Rechtslexikon. 3. Aufl. Leipzig 1880. S. 776 ff.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Stuttgart 1887.

Kittel, Die bayrischen Reservatrechte. Würzburg o. J.

Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrats. Berlin 1894.

Klöppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte. Leipzig 1900.

Klügmann, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Lübeck. (Handbuch des öffentlichen Rechts. II. Band.) Freiburg und Tübingen 1884.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901. (Zitiert ohne nähere Bezeichnung.)

Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. (Öffentliches Recht der Gegenwart. Bd. I.) Tübingen 1907.
— Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht. (Hirths Annalen 1874. S. 1487 ff.)
Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre. Wien 1890.
Löning, Grundzüge der Verfassung des deutschen Reiches. 2. Aufl. 1906.
— Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung. (Hirths Annalen 1875. S. 337 ff.)
Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig 1895.
— Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. (Öffentliches Recht der Gegenwart. IX.) Tübingen 1909.
Meentzen, Artikel 78 der Verfassung des deutschen Reichs in Theorie und Praxis (Würzburger Dissertation.) München 1893.
O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht Freiburg und Tübingen. 2. Aufl. 1884.
v. Melle, Das hamburgische Staatsrecht. Hamburg und Leipzig 1891.
Georg Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts. Leipzig 1868.
— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. VI. Aufl. (Herausgegeben von Anschütz.) Leipzig 1905. (Zitiert ohne nähere Bezeichnung.)
— Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig. 2. Aufl. 1893.
v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
L. A. Müller, Reichsrecht und Landesrecht in Bayern. (Hirths Annalen 1876. S. 840 ff.)
Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland. Tübingen 1904.
Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. Tübingen 1891.
Posener, Verfassung des deutschen Reiches. Leipzig 1903.
v. Pröbst, Die Verfassung des deutschen Reichs. 3. Aufl. München 1905.
v. Rauchhaupt, Verfassungsänderungen nach deutschem Landesstaatsrecht insbesondere in Preußen. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. Herausgegeben von Brie und Fleischmann. Heft 16.) Breslau 1908.
Rehm, Allgemeine Staatslehre. Freiburg i. B., Leipzig und Tübingen 1899.
H. Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat. (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Herausgegeben von Ph. Zorn und Fr. Stier-Somlo. II, 1.) Tübingen 1906.
O. Reincke, Die Verfassung des deutschen Reiches. Berlin 1906.
Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde. Nördlingen 1871.
Robinson, Das Wesen des Bundesstaates. (In „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft". 53. Jahrg. S. 609 ff. 1897.)
v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Leipzig 1870 77.

v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl. (Bearbeitet von Ph. Zorn.) 1899 und 1906.

Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht (Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. Herausgegeben von Jellinek und Anschütz.) Leipzig 1907.

Rosenberg, Der Bundesrat. (Preußische Jahrbücher. Bd. 109. S. 420 ff.)

v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883.

Sauter, Das Recht des Bundesrats. Karlsruhe 1909.

H. Schulze, Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl. 1890.

— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1880, 1886.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 2. Ausgabe. Breslau 1898.

Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage. Hamburg 1902.

Seulen, Verfassungsänderungen nach preußischem und Reichsrecht. (Rostocker Dissertation.) Krefeld 1902.

Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde. 1. Aufl. 1873.

— Dasselbe. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897. (Zitiert als „Kommentar".)

— Der deutsche Bundesrat. (Holtzendorffs Jahrbuch N. F. III. S. 273 ff) 1879.

— Bayrisches Staatsrecht. 2. Abdruck. Freiburg i. B. 1887 1890.

— Das Staatsrecht des Königreichs Bayern. (Handbuch des öffentlichen Rechts. II, 4.) 3. Aufl. 1903.

Sievers, Das Staatsrecht der freien Hansestadt Bremen. (Handbuch des öffentlichen Rechts.) Freiburg und Tübingen 1884.

v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

— Staatenbund und Bundesstaat. (Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. N. F. XXII. Jahrgang. S. 1131 ff.)

Stocker, Verfassungsänderung nach deutschem Staatsrecht. (Würzburger Dissertation.) München 1905.

Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen (Hirths Annalen 1885. S. 637 ff.)

— Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins. Tübingen 1870.

Triepel, Das Interregnum. Leipzig 1892.

— Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche. Tübingen 1907.

— Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten. Leipzig 1890.

Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden. (Öffentliches Recht der Gegenwart. V.) Tübingen 1909.

Wenzel, Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung. (Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. Herausgegeben von Zorn und Stier-Somlo. V, 1.) Tübingen 1909.
Westerkamp, Über die Reichsverfassung. Hannover 1873.
— Staatenbund und Bundesstaat. Leipzig 1892.
Westphal, Ein hamburgisches Verantwortlichkeitsgesetz. (Hirths Annalen 1910. I. S. 18ff.)
Wiese, Verfassungsänderungen nach Reichsrecht. (Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht. Herausgegeben von Brie und Fleischmann. Heft 12.) Breslau 1906.
Wolffson, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg. (Handbuch des öffentlichen Rechts.) Freiburg und Tübingen 1884.
Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1895, 1897.

Parlamentsberichte sind jeweils im Text zitiert.

I.

§ 1.

Die grundsätzliche Stellung des Bundesrats und der Bevollmächtigten.

Von den beiden Körperschaften, deren übereinstimmende Beschlüsse nach Artikel 5 der Reichsverfassung zu einem Reichsgesetz erforderlich sind — Bundesrat und Reichstag —, hat der Bundesrat insofern eine eigentümliche Stellung, als die Personen, die in ihm durch ihre Abstimmung unmittelbar den Beschluß herbeiführen, dabei nicht ihre eigene nach bestem Wissen freigewählte Überzeugung zum Ausdruck bringen, sondern als sie Vermittler eines fremden Willens sind. Sie wirken lediglich als Vertreter und zwar vertreten sie nach Artikel 6 die Mitglieder des deutschen Bundes (Reiches). Darüber, wer unter dieser Bezeichnung zu verstehen sei, bestehen in der staatsrechtlichen Literatur zwei Auffassungen. Nach der einen sind als Bundesmitglieder die 25 deutschen Einzelstaaten anzusehen, nach der andern deren Regierungen: die Monarchen und die Senate der Freien Städte.[1])

[1]) Die erste Meinung wird vertreten von Laband I S. 290, 93 und Reichsstaatsrecht S. 26; Haenel, Staatsrecht S. 342; Zorn I S. 90 ff. und 148; von Held S. 103 f.; Kliemke S. 15; H. Reincke S. 24; O. Reincke S. 135; Pistorius S. 196 (weiter unten werden nicht ganz korrekt die Monarchen der Einzelstaaten als die Mitglieder bezeichnet „als Inhaber der Staatsgewalt"); Westerkamp S. 94, 97, 111 und Staatenbund S. 286; von Kirchenheim S. 299; Auerbach S. 70; Rehm S. 100, 136; Schulze, Deutsches Staatsrecht S. 48; Triepel S. 160; Herwegen S. 32 (vorher S. 29 ungenau Bundesrat als Vertretungskörper der verbündeten Fürsten und Regierungen); von Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 121; Jellinek, Subjektive öffent-

Der Wortlaut der Reichsverfassung besagt darüber mit ausdrücklichen Worten nichts. Die Vertreter der zweiten Ansicht[1]) haben sich namentlich darauf berufen, daß im Eingang der Verfassung als „vertragschließende Kontrahenten, also als Mitglieder nicht die Staaten, sondern die Monarchen und Senate aufgeführt" seien. Die Tatsache ist wohl richtig, nicht aber die daraus gezogene Folgerung. Die Staaten bedürfen für ihre Handlungen eines Vertreters und naturgemäß ist das der Landesherr, der somit durchaus der Sachlage entsprechend als vertragschließender Teil aufgeführt ist. Er hat hier aber nicht für seine Person, sondern in seiner Eigenschaft als Oberhaupt des Staates für diesen gewirkt, der dadurch berechtigt und verpflichtet ist.

Auch Artikel 1, auf den sich einige Vertreter der anderen Ansicht bezogen haben,[2]) gibt keine nähere Auskunft. Der Text lautet nicht: „Der Bund," sondern „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen usw."

Dies ließe sich auch mit der Tatsache vereinigen, daß die

liche Rechte S. 287; Löning S. 59; Gareis S. 109 f.; Anschütz S. 510, 516, bes. 540.

Vertreter der zweiten Ansicht sind: Georg Meyer S. 424, 429 f. und Grundzüge S. 84; Seydel, Kommentar S. 132 und Holtzendorffs Jahrbuch S. 273; Thudichum S. 60 besonders Note 1; Geffcken S. 51 und 123 Anm. 7; Grotefend S. 786; von Mohl S. 233 f. Anm. 2; Posener S. 20. Schwankend und unklar Arndt vgl. Staatsrecht S. 40: „Die Einzelstaaten sind in dem Sinne souverän . . . , daß sie . . . den Bundesrat bilden"; S. 43; S. 88 ist der Bundesrat „Vertretung aller deutschen Souveräne." Seine Beschlüsse sind Beschlüsse der Bundesmitglieder selbst d. h. aller deutschen Staaten, aller deutschen Souveräne; sie sind Herrscherwille ausgesprochen durch Gesandte. Reichsverfassung S. 110 ist Bundesrat Vertretung der Landesregierungen; S. 114 Anm. 1 „Gesandten-Versammlung der verbündeten Regierungen"; dagegen Anm. 2: „Nicht der Bundesratbevollmächtigte stimmt, sondern der ihn bevollmächtigende Staat stimmt durch ihn." von Rönne, Deutsches Staatsrecht I S. 195 nennt die Regierungen Mitglieder des Bundes: „Nicht die Landesherren für sich, sondern mit ihren Länderstaaten." Ähnlich Sarwey II S. 77 f.; Anm. 1 hält er es auch für zulässig, die Staaten selbst als Mitglieder des Bundes zu bezeichnen, da die Regierungen ja nur als Vertreter ihrer Staaten Mitglieder des Bundes wären.

[1]) Meyer S. 430 Anm. 3.

[2]) Haenel S. 342. von Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 122.

Fürsten und Senate Bundesmitglieder wären. Denn es könnten zum Zwecke der geographischen Abgrenzung sehr wohl die Territorien der Mitglieder aufgeführt werden.

Dagegen läßt Artikel 6 kaum einen Zweifel. Wenn es hier heißt: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes" und dann fortgefahren wird: „unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen usw.", so ist es nur logisch, die in diesem Zusammenhang aufgeführten Staaten als Mitglieder anzusehen. Auch Artikel 7, in dem Bundesglied und Bundesstaat synonym gebraucht werden, weist auf die gleiche Ansicht hin. Man wird so davon auszugehen haben, daß die Mitglieder des Bundes die Einzelstaaten sind.[1])

Es ist hiernach der Wille der Einzelstaaten, der in der Abstimmung im Bundesrat seinen Niederschlag finden soll. Da der Staat jedoch nur durch Vertreter handeln kann, erhebt sich zunächst folgende Frage: Wer bestimmt, was als Staatswille zu gelten hat? Hier ist ein doppeltes möglich: entweder entscheidet der Vertreter, der diesen Willen im Bundesrat erklären soll, selbst über dessen Gestaltung oder aber er hat kein selbständiges Entscheidungsrecht, dies liegt vielmehr bei einer anderen Stelle und jener hat nur auszudrücken, was ihm von dort als Staatswille mitgeteilt wird. In der Reichsverfassung ist der zweite Weg gewählt worden. Es ergibt sich dies aus Artikel 7 Abs. 3, wo der Ausdruck „instruierte Stimmen" zeigt, daß die Abstimmung des Vertreters auf Grund einer Anweisung, einer Instruktion erfolgt.[2])

[1]) Jellinek a. a. O., S. 287 Anm. weist Meyers Behauptung zurück, meint aber, es wäre gleichgiltig, wen man als Mitglied bezeichne, da die Rechte der Regierungen solche der Staaten wären und es keine Sonderrechte jener gäbe, deren Subjekt nicht der Staat wäre. Das ist wohl richtig; aber um alle falschen Schlüsse zu vermeiden, tut man gut, an der oben dargelegten Auffassung festzuhalten. Vgl. auch Sarwey II S. 77 Anm. 1 und Triepel S. 101 f.

[2]) Aus Artikel 9 würde dies nicht unbedingt zu folgern sein. Wenn es auch dort heißt, daß jedes Mitglied des Bundesrats die Ansichten „seiner Regierung" im Reichstag vertreten kann, so ist damit noch nicht gesagt, daß der Vertreter diese Ansicht nach Maßgabe einer Instruktion erklärt. Auch

Wir lassen nun vorderhand die Frage beiseite, wer den Staatswillen festsetzt, fragen vielmehr weiter: Wie ist die Stellung des Vertreters nach innen, das heißt, zwischen ihm und demjenigen, der ihm die Anweisung erteilt? Und wie ist sie nach außen, das heißt: in welcher Eigenschaft erscheint er im Bundesrat und wie wirkt seine Abstimmung?

Die Vertreter der Einzelstaaten oder — wie die Reichsverfassung auch sagt — die „Bundesratsmitglieder", die „Bevollmächtigten" erhalten also den Auftrag, im Einklang mit einer Anweisung zu stimmen. Sie sind somit ihrem Auftraggeber gegenüber verpflichtet, jene Anordnung auszuführen und können folgerichtig von ihm zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie anders handeln.[1]) Da die Bundesratsmitglieder Staatsbeamte sind, gelten für solche Fälle alle jene Bestimmungen, welche nach dem Recht des Einzelstaates gegen die Beamten angewendet werden, die ihre speziellen Amtspflichten verletzen: die jeweils geltenden Disziplinargesetze.[2])

Wenn der Bevollmächtigte so aus der Instruktion zu entnehmen hat, in welcher Weise er tätig sein soll, so kann er doch daraus Dritten gegenüber noch nicht das Recht ableiten, als Vertreter seines Staates angesehen zu werden. Dazu bedarf es außerdem einer nach außen hin wirksamen Vollmacht, durch die er sich hinreichend ausweisen kann.[3]) Nun enthält die Reichsverfassung zwar keine besondere Vorschrift, aber es folgt aus der Natur der Sache, daß die Möglichkeit gegeben sein muß, zu prüfen, ob jemand, der sich als Vertreter eines Bundesstaates ausgibt, wirklich befugt ist, unter den „Bevollmächtigten" zu erscheinen. Es herrscht deshalb Übereinstimmung darüber, daß dem

---

die auf Grund eigener Überlegung ausgesprochene Meinung könnte als Ansicht der Regierung gelten.

[1]) Es ist dies unbestritten. Vgl. Laband I S. 226 und Reichsstaatsrecht S. 59; Meyer S. 432; Seydel, Kommentar S. 133; Zorn I S. 158; von Rönne, Deutsches Staatsrecht S. 201.

[2]) von Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 123 Anm. 5; Pistorius S. 197; von Held S. 164.

[3]) Laband I S. 226.

Bundesrat das Recht zusteht, die Legitimation seiner Mitglieder zu untersuchen.[1])

Wenn der Bundesrat auf solche Weise festgestellt hat, daß die Erschienenen auf Grund ordnungsmäßiger Vollmacht berufen sind, den Willen ihrer Auftraggeber zu übermitteln, so sind seine Rechte ihnen gegenüber erschöpft. Weder findet sich in der Verfassung ein Hinweis noch ließe sich aus ihrem Geist schließen, daß dem Bundesrat außer dieser formellen Prüfung irgend eine weitere Befugnis bezüglich seiner Mitglieder zustände. Insonderheit liegt eine materielle Untersuchung über die Abstimmung völlig außerhalb seiner Sphäre. Er hat keinerlei Recht, die Instruktion kennen zu lernen und daran die Stimmabgabe zu kontrollieren.[2]) Die Erklärung, die der legitimierte Vertreter abgibt, gilt als Willensäußerung seines Staates. Aus diesen Grundsätzen hat man[3]) zutreffend den Schluß gezogen, daß eine praesumptio iuris et de iure dafür spricht, daß der Bevollmächtigte übereinstimmend mit seiner Instruktion gestimmt hat.

Es macht somit für die Wirkung der Abstimmung nichts aus, ob sie der Instruktion entsprochen, ob sie im Gegensatz dazu gestanden hat, oder ob sie ohne solche erfolgt ist: sie ist auf alle Fälle in der erklärten Form giltig. Der dadurch zustande gekommene Bundesratsbeschluß ist unanfechtbar und bindet alle Mitglieder, selbst den Staat, dessen Bevollmächtigter instruktionswidrig gehandelt hat. Der Staat kann diesen auf dem oben gezeigten Wege zur Rechenschaft ziehen, muß aber den Beschluß auch für sich anerkennen.[4])

[1]) Laband I S. 227; Meyer S. 432; Seydel, Kommentar S. 132; Zorn I S. 158; Auerbach S. 70; Arndt, Staatsrecht S. 92.

[2]) Außer der in der vorigen Note genannten Literatur: Thudichum S. 102; Herwegen S. 46; von Mohl S. 253 f.; von Rönne, Deutsches Staatsrecht I S. 201; Geffcken S. 53; Sauter S. 19.

[3]) Seydel, Holtzendorffs Jahrbuch III S. 276 und Bayrisches Staatsrecht I 511; Kliemke S. 21.

[4]) Außer der bereits angeführten Literatur noch: von Held S. 164 f.; H. Reincke S. 33; von Rönne, Deutsches Staatsrecht S. 205; Westerkamp S. 98.

II.

Der Einfluß der Landtage nach geltendem Recht.

§ 2.

Im allgemeinen.

Nachdem wir gesehen, daß der Bundesratsbevollmächtigte den in einer Instruktion niedergelegten Willen seines Staates auszusprechen hat — der aber selbst dann angenommen wird, wenn die Abstimmung sich nicht mit der Instruktion deckt, — bleibt nunmehr zu erörtern, an welcher Stelle sich die Bildung des Staatswillens vollzieht. Konkret gesprochen: wer ernennt den Bevollmächtigten und erteilt formell seine Instruktion, und wer hat materiell über Festsetzung des Inhalts zu entscheiden oder dabei mitzuwirken?

Die Abstimmung im Bundesrat ist ein Ausfluß des Rechtes, das dem Einzelstaat in seiner Eigenschaft als Mitglied des Reiches zusteht.[1]) Als solches hat er die Befugnis, mitbestimmend an dessen Willensbildung teilzunehmen.[2]) Hierdurch betätigt er sein eigenes staatliches Leben besonders nachdrucksvoll. Und man darf sagen, daß es bei der weitgesteckten Kompetenz des Reiches für die Einzelstaaten kaum einen wichtigeren Teil gibt als die Mitwirkung an der Bundesstaatsgewalt. Daraus ergibt sich aber, daß man es bei dieser Form staatlicher Betätigung nicht mit

[1]) Laband I S. 93.

[2]) Jellinek S. 281.

einer von dem Felde der anderen Daseinstätigkeit abseits liegenden Besonderheit zu tun hat: sie gehört unlöslich verknüpft zu der Gesamtheit der Lebensregungen, durch die der Staat seine Zwecke zu erfüllen sucht.

Hiernach hat jeder einzelne Staat ein weitgehendes Interesse, von dem ihm zustehenden Recht regelmäßig Gebrauch zu machen. Da seine Lebensfragen in tiefgreifendster Weise durch die Beschlüsse des Bundesrats berührt werden, wird er kaum geneigt sein, längere Zeit oder gar dauernd darauf zu verzichten, sein Votum in die Wagschale zu werfen. Aber immerhin liegt es nicht außerhalb des Bereichs der Möglichkeit, daß ein einzelner Staat aus irgendwelchen politischen Rücksichten, um zum Beispiel seinen Protest gegen Beschlüsse der gesetzgebenden Faktoren des Reiches in demonstrativer Form zum Ausdruck zu bringen, es vorzieht, sich nicht an der Arbeit des Bundesrats zu beteiligen. Man könnte fragen, ob ein entsprechender Zwang ausgeübt zu werden vermag. Zorn[1]) und nach ihm Herwegen[2]) und H. Reincke[3]) haben gemeint, daß dem Recht auch eine Pflicht zur Teilnahme bei der Ausübung der Reichsgewalt entspräche. In der dauernden Fernhaltung vom Bundesrat liege eine Nichterfüllung der verfassungsmäßigen Bundespflichten, die schließlich zur Bundesexekution nach Artikel 19 führen könnte. Auch Seulen[4]) vertritt eine im Resultat gleiche Anschauung. Allgemeine Anerkennung haben diese Ansichten nicht gefunden,[5]) und es ist auch nicht ein-

[1]) A. a. O. I S. 157.

[2]) A. a. O. S. 44.

[3]) A. a. O. S. 136.

[4]) A. a. O. S. 31. Er geht mit seiner Beweisführung etwas anders vor. Zunächst statuiert er mit besonderer Begründung eine Verpflichtung der Bundesstaaten, an den Beschlüssen über Verfassungsänderungen teilzunehmen, und kommt davon ausgehend zu der Forderung, daß jene ständig an der Tätigkeit des Bundesrats teilnehmen müßten. Auf die Ansicht, wonach bei Abstimmungen im Sinne des Artikels 78 sämtliche Staaten vertreten sein müßten, wird weiter unten zurückzukommen sein.

[5]) Anderer Meinung: Laband I S. 219 ff. und Reichsstaatsrecht S. 51 f.; Seydel, Kommentar S. 280 und Holtzendorffs Jahrbuch S. 280; Arndt S. 93; O. Reincke S. 136; Trieps S. 166 f.; Sauter S. 20.

zusehen, wie sie gestützt werden sollen. Zorn weist auf die bedenklichen Konsequenzen hin, zu denen die entgegengesetzte Meinung führt. Es ist nun sicherlich nicht zu bestreiten, daß eine dauernde absichtliche Fernhaltung mehrerer Staaten vom Bundesrat eine Lockerung des Reichsbandes nach sich ziehen müßte; aber eine politische Notwendigkeit ist keine juristische Verbindlichkeit. Und die begründet die Reichsverfassung mit keinem Wort. Sie enthält nach der Richtung nur die eine Bestimmung im Artikel 7 Absatz 3, daß nichtvertretene oder nichtinstruierte Stimmen nicht gezählt werden. Daraus ist wohl mit Recht geschlossen worden,[1]) daß irgendwelche anderen Rechtsfolgen mit der Nichtinstruierung nicht verbunden sind. Wenn Herwegen sagt,[2]) daß jene Vorschrift nur ein Internum des Bundesrats beträfe, nicht aber die Rechtstellung der Territorien, so könnte man dem auch beistimmen und dennoch anerkennen, daß eine Rechtspflicht in dem angegebenen Sinne schlechterdings nicht begründet werden kann. Ein Mittel wie die Bundesexekution kann nur angewendet werden bei Verstößen gegen solche Verpflichtungen, die durch die Reichsverfassung in klar erkennbarer Weise den Einzelstaaten auferlegt werden. Eine solche Verpflichtung ist aber hier weder direkt noch indirekt gegeben. Alles dies betrifft natürlich nur das Verhältnis vom Einzelstaat zum Reich. Ob die Möglichkeit besteht, auf den Staat von innen her einen Druck auszuüben, wird später zu erörtern sein.

Die Abstimmung im Bundesrat ist der sichtbare Ausdruck für die Ausübung seines Mitgliedschaftsrechtes durch den Staat; sie ist aber, wie Laband treffend gesagt hat,[3]) nur ein Formalakt; das Entscheidende ist die Instruktion, die dafür die Grundlage abgibt.

Die Erteilung des Auftrages, wie gestimmt werden soll, ist eine hervorragende Seite im Leben des Einzelstaates. Aus dieser Auffassung gewinnt man die Möglichkeit, die Schlüsse dafür zu

[1]) Vgl. vorhergehende Note.
[2]) A. a. O. S. 50f.
[3]) A. a. O. I S. 227.

ziehen, auf welche Weise die Instruktionserteilung vor sich geht. Die Reichsverfassung sagt darüber nichts; man muß es somit nach Einzelstaatsrecht beurteilen. Spezielle positive Bestimmungen sind in der Regel auch darin nicht vorhanden;[1]) denn die Verfassungen der Einzelstaaten entstanden, bevor an eine Reichsverfassung in der gegebenen Form gedacht werden konnte, und später besondere gesetzliche Vorschriften darüber zu erlassen, erschien nicht notwendig, da — wie gesagt — es sich bei der Mitwirkung an der Bundesstaatsgewalt in sachlicher Hinsicht nicht um eine grundsätzlich neue Aufgabe des Staates handelte und somit die Durchführung dieser Aufgabe analog den sonstigen Willenshandlungen erfolgen konnte. Man hat nur zu fragen, welcher Kategorie die Instruktionserteilung angehört und welche allgemeinen Bestimmungen nach konstitutionellem Staatsrecht dafür maßgebend sind.

Geht man von der Dreiteilung[2]) aller staatlichen Tätigkeit: Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung aus, so ist klar, daß die Instruktionserteilung unter die beiden ersten Begriffe unmöglich fallen kann. Was die Verwaltung anlangt, so ist sie nach Otto Mayers Definition[3]) die „Tätigkeit des Staates zur Verwirklichung seiner Zwecke", oder wie Laband[4]) sagt: „Staatsverwaltung ist das staatliche Handeln, das „Tun und Lassen" des Staates als einer handlungsfähigen Person". Wie das Wesen der Instruktionserteilung oben dargelegt ist, wird diese haarscharf dadurch getroffen; sie ist also ein Akt der verwaltenden Tätigkeit des Staates.[5]) Diese aber fällt in der konstitutionellen Monarchie sowohl nach allgemeinen Grundsätzen wie nach positiven Verfassungsbestimmungen in die Kompetenzsphäre des Landesherrn. In der Literatur[6]) findet sich vielfach der Ausdruck, die Instruktions-

[1]) Ausnahme: Artikel 22 der hamburgischen Verfassung in der Neuredaktion vom 13. Oktober 1879.

[2]) Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I S. 3 ff.

[3]) A. a. O. S. 3.

[4]) II S. 164.

[5]) Sarwey II S. 80.

[6]) Seydel, Staatsrecht des Königreichs Bayern S. 40; Schulze, Preußisches Staatsrecht II S. 588; Geffcken S. 53; Pistorius S. 196.

erteilung sei eine „Regierungshandlung“. Es steht das nicht im Widerspruch zu dem, was hier auseinandergesetzt ist. Vielmehr soll damit nur hervorgehoben werden, daß es sich nicht um die Ausübung eines Kronrechts, einer persönlichen Prärogative des Monarchen handelt, sondern um eine Tätigkeit, die der Monarch ausschließlich in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt besorgt und die er in der gleichen Art wie alle anderen in derselben Richtung liegenden Handlungen zu besorgen hat. Das ist in der Literatur unbestritten. Selbst da, wo man nicht die Einzelstaaten, sondern die Fürsten als Mitglieder des Reiches ansieht, erkennt man dies unumwunden an.[1])

Wenn auch der Monarch die vollziehende Gewalt grundsätzlich inne hat, so übt er diese nicht unbeschränkt in eigener Person aus, er unterliegt vielmehr der gesetzlichen Beschränkung, daß seine Handlungen, um giltig zu sein, der Gegenzeichnung durch einen verantwortlichen Minister bedürfen. Dies gilt somit auch für Bestellung und Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten. Diese erfolgt entweder durch den Monarchen unter ministerieller Kontrasignatur oder jener kann natürlich das Recht auch dem Staatsministerium übertragen, nach dessen Beschlüssen dann die Instruierung vorgenommen wird.[2])

Die Instruktion soll, wie ausgeführt, den Willen des Einzelstaates enthalten. Andererseits aber haben die Fürsten und die Senate, als sie für ihre Staaten den deutschen Bund schlossen, gelobt, daß dieser „zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes“ dienen soll. — (Eingang zur Reichsverfassung.) Diesem und damit dem Geist der Verfassung würde es entschieden widersprechen,

Siehe auch: Abgeordneter von Heydebrand und der Lase in der Sitzung des preußischen Abgeordnetenhauses vom 26. Mai 1906. [Sten. Ber. 20. Legislaturperiode II Session 1905 bis 1906 Bd. IV Sp. 5453].)

[1]) Laband I S. 93; Arndt S. 197; Schulze, Preußisches Staatsrecht II S. 588, Deutsches Staatsrecht II S. 51; von Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 208, II S. 341 f.; Georg Meyer S. 431; Thudichum S. 115; Geffcken S. 53; Seydel, Staatsrecht des Königreichs Bayern, S. 40; Sarwey II S. 79.

[2]) Zu der in vorstehender Note angeführten Literatur kommt: Auerbach S. 89 Anm.; Grotefend S. 787 f.; Sarwey II S. 85.

wenn bei der Instruktionserteilung mit einseitiger Ausschließlichkeit nur die partikulären Interessen des betreffenden Gliedstaates berücksichtigt würden. Es ist damit nicht gemeint, daß der Einzelstaat moralisch gehalten sei, beispielsweise jedem Entwurf unbedingt zuzustimmen, der die Kompetenz zugunsten des Reiches ausdehnen will und dadurch sein eigenes Recht beschränkt. Es ist keineswegs gesagt, daß damit der Mehrheit, geschweige der Gesamtheit unter allen Umständen wirklich ein Dienst erwiesen wird. Aber Leitstern soll doch das Beste des Ganzen sein, dem der einzelne Staat auch Opfer zu bringen hat.[1]) Freilich ist das ein politisches Postulat, das schon um deswillen nicht immer verwirklicht werden kann, weil es keine Stelle gibt, die etwa zu entscheiden hätte, wo das Interesse der Gesamtheit beginnt. Rechtlich zulässig ist es zweifellos, daß jeder Staat nur sein engstes eigenes Interesse im Auge hat.[2])

Wenn man nach allem sieht, wie bedeutungsvoll und tiefgehend die auf der Instruktion basierende Abstimmung wirkt, so liegt die Frage sehr nahe: ist die Regierung, Staatsoberhaupt und Ministerium, befugt, allein den Staatswillen zu erklären oder ist nicht auch die Volksvertretung in der Lage, ihren Einfluß dabei zur Geltung zu bringen?

Die Stellung, welche die Volksvertretung einnimmt, ist grundsätzlich eine innere Angelegenheit des betreffenden Staates; sie bestimmt sich nach dessen Verfassung. Die Frage, ob sie an der Instruierung mitzuwirken habe, würde somit nach dem Verfassungsrecht des Einzelstaates zu beurteilen sein, wofern die Reichsverfassung selbst nichts näheres enthält. Wie erwähnt, läßt sich diese aber über die Instruktionserteilung nicht aus, sodaß die Entscheidung auf Grund landesrechtlicher Vorschriften zu erfolgen hätte. Dem gegenüber kann man nicht folgern: weil den

[1]) G. Meyer S. 692 Anm. 4; Riedel S. 25; Triepel S. 102 Anm. sagt, daß allerdings in erster Linie die Reichsinteressen zu berücksichtigen seien, daß man aber auch das Interesse der Gliedstaaten nicht außer Acht lassen dürfe, da das Reich nicht nur um seiner selbst willen, sondern auch um der Gliedstaaten willen da sei.

[2]) Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 51; Laband I S. 224.

Landtagen keine Rechte durch die Reichsverfassung zugewiesen sind, und weil sie seinerzeit trotzdem dieser Fassung zugestimmt haben, deshalb haben sie auf weitere Rechte verzichtet. Dieser Schluß könnte nur dann als zwingend angesehen werden, wenn überhaupt die Art der Instruktionserteilung in der Reichsverfassung geregelt und dabei die Landtage übergangen wären. Jenes ist nun nicht geschehen und infolgedessen die ganze Materie an und für sich dem Landesrecht überlassen geblieben.[1]) Es besteht jedoch in keinem Einzelstaat eine positive Bestimmung, daß die Landtage zur Mitwirkung bei der Instruierung berufen seien. Da nun prinzipiell dem Souverän die vollziehende Gewalt zusteht, die er unter Gegenzeichnung der Minister ausübt, so haben nach dem gegenwärtigen Zustand die Landtage keinerlei Recht, vor der Instruierung und in Beziehung auf diese mit maßgebender Wirkung gehört zu werden.[2])

Ebensowenig steht den Landtagen insofern ein Einfluß auf die Instruktionserteilung zu, als die Beschlüsse des Bundesrats etwa in irgend einer Weise der nachträglichen Genehmigung durch die einzelstaatlichen Parlamente bedürften. Nach Artikel 5 sind die Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend. Was immer in der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Weise beschlossen und gehörig verkündet ist, ist ohne weiteres zwingendes Recht für alle Bundesmitglieder. Eine nachträgliche Zustimmung durch einzelstaatliche Volksvertretungen hat nicht stattzufinden.

Mit alledem ist natürlich nur gesagt, daß den Landtagen kein gesetzlicher Anspruch darauf zusteht, vor der Instruierung der Bevollmächtigten gehört zu werden. Im übrigen gilt, was Bismarck am 19. April 1871 mit Bezug auf den Bundesrat gesagt hat:[3])

[1]) Laband I S. 224f.; von Kirchenheim S. 299; Schulze, Preußisches Staatsrecht II S. 588; Arndt S. 197.

[2]) In der Literatur ist man, wenn auch nicht immer aus übereinstimmenden Gründen, darüber einer Meinung. Vgl. Laband I S. 420f.; Thudichum S. 102; Westerkamp S. 97; Hauser S. 34; Sarwey II S. 79; Seydel, Bayrisches Staatsrecht S. 42.

[3]) Fürst Bismarcks Reden herausgegeben von Ph. Stein, Bd. 5 S. 34.

„Da stimmt nicht der Freiherr von Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn; nach seiner Instruktion gibt er ein Votum ab, was sorgfältig destilliert ist aus all den Kräften, die zum öffentlichen Leben in Sachsen mitwirken; in dem Votum ist die Diagonale aller der Kräfte enthalten, die in Sachsen tätig sind, um das Staatswesen zu bilden; es ist das Votum der sächsischen Krone, modifiziert durch die Einflüsse der sächsischen Landesvertretung, vor welcher das sächsische Ministerium für die Vota, welche es im Bundesrat abgeben läßt, verantwortlich ist.“

Es ist also zulässig, daß die Regierungen sich über die Anschauungen ihrer Parlamente genau informieren und diese in weitgehendstem Maße berücksichtigen; sie werden dies sogar häufig aus politischen Gründen tun, teils um bei ihrer Stellungnahme im Bundesrat sich auf die Stimmung im Lande berufen zu können, teils um Vorwürfen von innen oder weiteren Maßnahmen, wofern sich diese als zulässig erweisen sollten, zu entgehen.

Es ergibt sich somit der allgemeine Grundsatz, daß das geltende Recht keine gesetzliche Bindung oder Beschränkung der Regierung bezüglich der Art und Weise kennt, wie die Bundesratsmitglieder instruiert werden. Immerhin wäre es möglich, daß das Prinzip zugunsten einer oder mehrerer Ausnahmen durchbrochen wäre. Und tatsächlich will man verschiedentlich jenen Grundsatz in einem Fall nicht gelten lassen, dann nämlich nicht, wenn es sich um eine Verfassungsänderung nach Artikel 78 Abs. 2 handelt, wodurch ein Sonderrecht eines Einzelstaates aufgehoben wird.

§ 3.
Bei der Aufgabe von Sonderrechten.

Artikel 78 der Reichsverfassung hat den Wortlaut:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden."

Die Reichsverfassung verlangt prinzipiell nicht die Beteiligung jedes einzelnen Staates am Bundesrat beim Zustandekommen seiner Beschlüsse: sie setzt nicht einmal eine Mindestzahl fest; die nicht vertretenen Stimmen werden nicht gezählt, aber die Beschlüsse sind für alle Staaten giltig, auch für den, der nicht abgestimmt hat. Abs. 2 des zitierten Paragraphen bringt davon eine Ausnahme. Der Staat, dem der Verzicht auf ein Sonderrecht zugemutet wird, muß in positiver Weise mitwirken; er muß, damit überhaupt ein Beschluß gefaßt werden kann, sich an der Abstimmung beteiligen. Nicht allein das: das Sonderrecht kann ihm nicht durch einfachen oder qualifizierten Mehrheitsbeschluß wider seinen Willen genommen werden, er muß vielmehr selbst sich für dessen Beseitigung aussprechen. Die Bedeutung der Worte „Zustimmung des berechtigten Bundesstaats" sind nun stark umstritten, insofern, ob auch hier lediglich die auf der Regierungsinstruktion beruhende Erklärung des Bundesratsbevollmächtigten als Zustimmung anzunehmen sei, oder ob auch die Volksvertretung des betreffenden Einzelstaats ihr Einverständnis zu erklären habe.

Wenn wir die Frage, ob durch besondere Gesetze eine Mitwirkung des Parlaments gesichert werden kann, für später verschieben, so kann man bezüglich des gegenwärtigen Rechtszustandes drei Ansichten unterscheiden:

1. Die Zustimmung im Bundesrat kann durch den Bevollmächtigten nur dann wirksam erklärt werden, wenn der Landtag vorher seine Einwilligung dazu gegeben hat. Im anderen Fall ist sie schlechtweg ungiltig und ein Beschluß nicht zustande gekommen.[1])
2. Zwar ist nach dem Einzelstaatsrecht die Regierung gehalten, sich des Einverständnisses der Volksvertretung zu

[1]) Zorn I S. 132ff. für den Fall, daß das Sonderrecht der Sphäre der Gesetzgebung angehört; Lingg S. 124ff.; Herwegen S. 43f.; Seulen S. 42.

vergewissern; aber die ohne oder gegen deren Beschluß im Bundesrat abgegebene Erklärung ist nach außen giltig und bindet auch den betreffenden Staat.[1])

3. Die Zustimmung im Bundesrat ist hinreichend; es bedarf auch nach Einzelstaatsrecht nicht der Einwilligung des Parlaments.[2])

Nehmen wir, um zu einer Entscheidung zu kommen,[3]) an, Artikel 78 bestände nur aus dem ersten Absatz. Dieser gibt dem Reiche die Befugnis, Änderungen seiner Verfassung vorzunehmen und zwar auf dem Wege der Reichsgesetzgebung, das ist also: durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag. Nur wird die Einschränkung gemacht, daß der Bundesrat in diesem Fall den betreffenden Beschluß mit einer qualifizierten Mehrheit zu fassen hat: er darf, um giltig zu sein, nicht 14 Stimmen gegen sich haben.

Darnach ist grundsätzlich die Kompetenz des Reiches eine schrankenlose. Keine Bestimmung der Reichsverfassung wäre einer, auf die angegebene Art vorzunehmenden, Abänderung entzogen und jedes den Bundesstaaten verbliebene Recht stände zur Disposition des Reiches. Dies brauchte bei einer Kompetenzerweiterung auch dann nicht Halt zu machen, wenn die Existenz-

[1]) H. Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 19, 52; G. Meyer S. 597; Hänel S. 233ff. mit der Einschränkung, daß das Einverständnis nicht in einer Art nachgesucht wird, durch welche die Reichsgesetzgebung an ihr fremde Formen geknüpft wird; Hauser S. 38; von Mohl S. 64 und 65 bes. Anm. 1.

[2]) Laband I S. 113f.; Jagemann S. 236; Seydel, Kommentar S. 425ff.; H. Reincke S. 33; Müller S. 851; Arndt S. 195; Sarwey II S. 81; Löning S. 39f.; Trieps S. 123f.; Riedel S. 163; Westerkamp S. 81 und Staatenbund S. 445; Göz S. 90; Gaupp S. 71f.; Wiese S. 62ff.; Kittel S. 27; Sauter S. 20.

[3]) Eine Untersuchung der vielerörterten Frage, was das Wesen und die Bedeutung der Sonderrechte im Sinne des Artikels 78 Abs. 2 sei, würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Es sei nur erwähnt, daß ich Zorn (I S. 130) darin beistimme, daß das Privilegium des genannten Paragraphen im engsten Sinne zu interpretieren sei, und daß m. E. nur die von Meyer S. 595f. aufgezählten Sonderrechte als besonders geschützte anzusehen sind. Vgl. die dort S. 594 Anm. 19 angeführte Literatur. Anderer Meinung namentlich Laband I S. 106ff. und Hirths Annalen S. 1487ff.

möglichkeit der Einzelstaaten aufhören würde.[1]) Wer wie Seydel die staatliche Natur des deutschen Reiches leugnet, muß dies folgerichtig bestreiten. Wenn man aber anerkennt, daß das Reich ein wirklicher und zwar souveräner Staat ist, kann man seiner Kompetenz keine Grenzen ziehen. Das wird im allgemeinen auch von denen nicht bestritten, die im übrigen das Dasein der Einzelstaaten als unerschütterliche Grundlage der Reichsverfassung ansehen. So gibt Zorn zu,[2]) daß das Reich auf völlig legalem Wege jede Materie dem Einzelstaat nehmen, dessen ganze Gesetzgebung an sich reißen kann, meint aber, daß an der Existenz der Einzelstaaten der Staatswille des Reiches eine unüberwindliche Schranke finde. Im Grunde aber widerspricht sich dies beides. Wenn das Reich seine Kompetenz immer weiter steckt, muß einmal ein Zeitpunkt eintreten, in dem die Einzelstaaten sämtlicher Hoheitsrechte entkleidet sind und keine Möglichkeit eigener Betätigung mehr besitzen. Mag die Verfassung dann formell noch den Ausdruck Staaten beibehalten, tatsächlich werden dann nur noch Verwaltungsbezirke vorhanden sein. Zwar sagt Brie: „Durch ihren prinzipiell unbegrenzten Wirkungskreis würden die Einzelstaaten in den modernen Bundesstaaten sich juristisch als wirkliche Staaten charakterisieren, wenn auch noch so viele einzelne Funktionen ihrer Kompetenz entzogen wären.“ [3])

Aber wenn durch eine fortgeschrittene Kompetenzerweiterung des Reiches der Kompetenz der Einzelstaaten nicht nur lauter einzelne Funktionen entzogen sind, sondern jene überhaupt inhaltslos geworden ist, wird man schwerlich noch von eigentlichen „Staaten“ reden können. Ist man mit Zorn der Meinung, daß „autonome Gliedstaaten“ die tatsächliche Unterlage des Reiches

[1]) Vgl. über diese Streitfrage Georg Meyer S. 590 Anm. 10. Außer den dort angeführten Schriftstellern sprechen sich für die juristische Möglichkeit einer Beseitigung der Einzelstaaten aus: Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 289 f.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus S. 38; Stocker S. 73 ff. Dagegen: Seydel, Kommentar S. 421 f.; Arndt S. 194 f., 199; Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 7 f.; Trieps S. 107 f., 119 f.; Seulen S. 66 f.; Cönders S. 236.

[2]) A. a. O. I S. 79 und 136 f. Ähnl. Trieps S. 119 f.

[3]) A. a. O. S. 106.

bilden, die einer Veränderung im Rechtswege entzogen ist, so dürfte man konsequenterweise nicht dem Reich eine unbegrenzte Kompetenz zubilligen, sondern müßte verlangen, daß die „Autonomie" der Einzelstaaten, ihre eigene Lebensbetätigung erhalten bliebe. Man müßte also gegebenenfalls eine Kompetenzerweiterung des Reiches als verfassungswidrig ablehnen, weil mit ihrer Durchführung die Autonomie der Einzelstaaten verschwinden würde. Wann dies der Fall ist, wäre natürlich immer streitig und die Folge würde sein, daß die Kompetenz des Reiches keiner Erweiterung fähig sei -- als ob der Art. 78 gar nicht bestände. Da nun aber dieser Paragraph zunächst keine Schranken aufrichtet, können durch Ausdehnung der Kompetenz allmählich die Einzelstaaten völlig enteignet werden, mögen die dann bestehenbleibenden Distrikte immerhin noch aus historischen Gründen als „Staaten" bezeichnet werden. Dies gilt nicht nur gegen Zorn, sondern gegen alle, für die die Existenz der Einzelstaaten die rechtlich unabänderliche Voraussetzung des deutschen Reiches ist. Es hat noch niemand einwandsfrei feststellen können, wo die Grenze ist, d. h. welche Kompetenzen den Einzelstaaten verbleiben müssen. Wenn aber das Reich nach und nach den Einzelstaaten ihre ganze Tätigkeit nehmen kann, so muß es auch in der Lage sein, dies durch einen einzigen Gesetzgebungsakt zu tun. In beiden Fällen sind die Mittel und der Effekt ja die gleichen.

Diese juristische Möglichkeit wird auch durch den Hinweis nicht zerstört, daß man dann den Einheitsstaat hätte, während das Reich jetzt ein Bundesstaat ist. Es besteht keine Notwendigkeit, daß dies immer der Fall ist. Gewiß hat Jellinek recht, wenn er sagt,[1]) daß der Staat keine von ihm verschiedene Staatspersönlichkeit schaffen kann. Aber der Einheitsstaat „Deutsches Reich" wäre dies auch nicht, wäre nur in der Ausdrucksform vom heutigen Bundesstaat verschieden. Und es ist demselben Schriftsteller beizustimmen, wenn er weiterhin ausführt, daß der souveräne Staat seine Verfassung so müsse ändern können, daß er sich jede beliebige Form zu geben vermöge. „Daher hat keine

[1]) Staatenverbindungen S. 256.

bestehende Form eines Staates einen *character indelebilis*, sondern ist gebunden an Bedingungen, die ihm durch ihre Vereinbarkeit mit der Existenz des Staates gesetzt sind."[1])

Wie hiernach dem souveränen Staat der ganze Umkreis der Rechte seiner Mitglieder zur Verfügung stände, so hätten logischerweise auch die Reservatrechte, die ja Bestandteile der Verfassung sind, auf die im Artikel 78 Abs. 1 bestimmte Art abgeschafft werden können.[2]) Das sollte nun vermieden werden. Die Staaten, die sich ein Ausnahmerecht vorbehielten, wären in dessen Besitz nicht sicher gewesen, und es hätte ihnen — da der Einzelne nicht 14 Stimmen aufbringen konnte, um die Verfassungsänderung zu hindern — leicht genommen werden können. Deshalb mußte Abs. 2 angefügt werden. Er macht von der Vorschrift, daß auf Verfassungsänderung gerichtete Bundesratsbeschlüsse giltig sind, wenn nicht 14 Stimmen sich dagegen aussprechen, eine Ausnahme: unter den zustimmenden muß sich auch der bevorrechtete Staat befinden. Dieser ganze Zusammenhang zwischen Abs. 1 und Abs. 2 ergibt, daß es sich nur um die Abstimmung im Bundesrat handeln kann, daß also auch die Erklärung im Bundesrat als die wirksame Zustimmung aufgefaßt werden muß. Man hat auch aus dem Umstande, daß Abs. 2 das Wort „berechtigter Bundesstaat" anwendet, nicht zu folgern, daß hier andere Grundsätze Platz greifen. In dieser Beziehung führte Minister von Lutz seinerzeit in der bayrischen Kammer zutreffend aus:[3])

„Wenn „Bundesstaat" hier etwas anderes bedeuten soll, als an allen anderen Stellen der Verfassung, so müßten Sie hierfür genügende juristische Behelfe anzuführen imstande sein. Solche gibt es aber nicht, und überall und an allen Stellen, wo von der Gesetzgebung des Reiches die Rede ist, ist überall auch

[1]) A. a. O. S. 305.

[2]) Die Ansicht Labands, daß das in Artikel 78 Abs. 2 statuierte Recht der Zustimmung selbstverständlich sei a. a. O. S. 110 ff. und Hirths Annalen S. 1487 ff. scheint mir mit der Tatsache, daß die Grundlagen des Reiches verfassungs- und nicht vertragsmäßige sind, in Widerspruch zu stehen. Vgl. hierüber besonders Hänel, Staatsrecht S. 820 ff.

[3]) Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages im Jahre 1871/72. Sten. Ber. I Bd. S. 490.

nur von „Bundesstaaten die Rede, überall in dem Gedanken, daß der Bundesstaat in seinen Rechten vertreten werde durch die Mitglieder des Bundesrats."

Das entspricht durchaus dem, was oben über die Stellung der Bundesratsbevollmächtigten gesagt worden ist, daß nämlich ihre Abstimmung, wie sie auch ausfallen möge, als Wille ihrer Staaten zu gelten habe.

Zorn [1]) will unterscheiden, ob das Sonderrecht nach seinem Inhalt der Sphäre des Gesetzes oder der Verordnung angehöre. In letztem Fall könne der Monarch unter ministerieller Kontrasignatur die Instruktion allein vornehmen, während in jenem überhaupt nur auf Grund der eingeholten Zustimmung der Volksvertretung die Instruktion zum Verzicht oder zur Abänderung erteilt werden könne. Sonst wäre keine Instruktion vorhanden, die Bevollmächtigten könnten nicht abstimmen und die notwendige positive Mitwirkung, ein zustimmender Willensakt des Einzelstaates, käme nicht zustande. Diese Auffassung führt folgerichtig dazu, daß man dem Bundesrat die Befugnis beilegen muß, zu prüfen, ob die Instruktion in der hier geforderten Weise zustande gekommen ist, ob also die in diesem Fall zur Mitirkung berufene Volksvertretung zugestimmt hat. Diese Konsequenz zieht denn auch Zorn, und schon an diesem Punkt muß seine Theorie scheitern. Daß die Prüfung, wie er meint, bei der Öffentlichkeit der Kammerverhandlungen keine Schwierigkeiten biete, mag im allgemeinen zutreffen, ist aber Nebensache. Dagegen verträgt sich das Prüfungsrecht, das Zorn hier dem Bundesrat vindiziert, in keiner Hinsicht mit der Reichsverfassung. Wir haben oben gesehen, daß dessen Befugnis beschränkt ist auf die Prüfung der formellen Legitimation. Wenn er darüber hinausgehend in einem Ausnahmefall das schwerwiegende Recht haben sollte, das innere Verhältnis zwischen Auftraggeber und Beauftragten zu kontrollieren, so müßte eine derartige Durchbrechung des Prinzips doch irgendwie durch einen positiven Hinweis zu rechtfertigen sein. Mangels eines solchen ist aber Zorns Ansicht nicht zu halten. Auf eine

[1]) A. a. O. S. 133. Ebenso Seulen S. 42.

weitere Begründung verzichtet er und meint nur, daß es Reich und Einzelstaaten in einer dem Gedanken des Bundesstaats widersprechenden Weise auseinanderreißen hieße, wollte man jede Abstimmung im Bundesrat als legalen Willen des Einzelstaats betrachten, auch wenn er dies in Wirklichkeit nicht wäre. Dieser Argumentation ist schwerlich beizustimmen. Handelt es sich denn bei den Reservatrechten wirklich um Rechte, die immer von ganz besonders hervorstechender Bedeutung sind? Das wird man kaum sagen können. Zahlreiche Kompetenzerweiterungen sind zweifellos von weit erheblicherer Tragweite als die Beseitigung eines Reservatrechtes. Beispielsweise wäre es materiell von größerer Wichtigkeit, wenn Bayern einem Gesetzentwurfe zustimmte, der der Reichskompetenz die Festsetzung der Wahlgesetze für die einzelstaatlichen Parlamente zuwiese, als wenn es sein Postreservat aufgibt. Wenn es nun dort dem Gedanken des Bundesstaates nicht widerspricht, daß durch die Reichsgesetzgebung dem einzelnen Mitglied — außer Preußen — gegen seinen Willen ein großer, vielleicht der größte Teil seiner Tätigkeit genommen werden kann, so braucht man das auch nicht anzunehmen, wenn man in unserm Fall die Regierung allein für befugt erklärt, den Staatswillen auszusprechen. Läge der Reichsverfassung jene Anschauung Zorns zugrunde, so hätte sie bestimmen müssen, daß jeder Kompetenzerweiterung des Reiches jeder einzelne Staat und zwar unter ausdrücklicher Genehmigung des Landtages zuzustimmen habe.

Diesen Schluß akzeptiert ganz logisch Herwegen. Er meint,[1]) daß die Landtage die Mitwirkung an der ihnen verbliebenen Machtsphäre behalten hätten, und daß man ihnen diese konsequenterweise erst recht zugestehen müsse, wenn es sich um Verfügung über einen Teil dieser Machtsphäre, also um Kompetenzerweiterung des Reiches handele und fährt dann fort: „Wir gelangen daher zu dem Resultate, daß nur dann der Instruktion des Bundesratsbevollmächtigten die Zustimmung der betreffenden Volksvertretung vorangehen muß, wenn es sich um eine Reichsgesetzesvorlage handelt, die eine Kompetenzerweiterung in sich

[1]) A. a. O. S. 43 f.

schließt, und auch dies nur in denjenigen Einzelstaaten, wo bei der betreffenden Materie bislang eine Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich war."

Damit wäre denn der zur Zeit des Norddeutschen Bundes lange geführte, seitdem von Wissenschaft[1]) und Praxis einhellig entschiedene, von der Reichsverfassung zugunsten des Reiches erledigte Streit über seine Kompetenz-Kompetenz wieder aufgerollt. Aber die Ausführungen Herwegens schweben völlig in der Luft und stehen mit Artikel 78 schlechtweg im Widerspruch. Es findet sich nicht die leiseste Andeutung in der Reichsverfassung, daß bei Kompetenzerweiterungen die Einwilligung der einzelstaatlichen Landtage der Instruktion vorgehen müsse. Man sieht, daß die folgerichtige Durchführung der Zornschen Grundsätze Resultate ergibt, die mit der Reichsverfassung völlig unvereinbar sind, woraus man auf die Fehlerhaftigkeit des Ausgangspunktes schließen kann.

In einer Beziehung ähnlich wie Herwegen hat man sich noch in neuerer Zeit im preußischen Landtage ausgesprochen. Es wurde von einem Abgeordneten[2]) die Ansicht vertreten, daß, sobald der Entwurf eines Reichsgesetzes vorgelegt werde, der einen Eingriff in die preußische Verfassung bedeute, die preußische Regierung gehalten sei, dem Landtag ein Gesetz auf Abänderung der preußischen Verfassung zu unterbreiten. Erst wenn dies angenommen sei, dürften die Bevollmächtigten instruiert werden, für jenes Reichsgesetz zu stimmen. Begründet wurde dies damit, daß die Reichsgesetzgebung den Charakter der Bundesstaaten als selbständiger Staaten nicht antasten dürfe. Sie hätten diese Stellung aber vermöge ihrer Verfassung. Von Reichswegen dürfe man sich nicht darüber hinwegsetzen, sonst würden sie mediatisiert. Also hätte das Reich vor der Verfassung der Einzelstaaten Halt zu machen.

---

[1]) Vgl. besonders Laband I S. 99 und Georg Meyer S. 600, namentlich die Anm. 35 angeführte Literatur.

[2]) Abgeordneter Dr. Rewoldt. Sten. Ber. über die Verhandlung des Preußischen Hauses der Abgeordneten 20. Legislaturper. II. Sess. 1905/06. 75. Sitzung am 29. Mai 1906. Sp. 5463 ff.

Es ist oben ausgeführt, daß an und für sich für die Kompetenz des Reiches eine solche Schranke nicht besteht. Aber selbst derjenige, für den die Existenz der Einzelstaaten die notwendige Voraussetzung der Reichsverfassung ist, braucht sich jene Beweisführung nicht zu eigen zu machen. Selbst unter diesem Gesichtspunkt enthält sie ein quid pro quo. Wenn auch für den Staat eine Verfassung notwendig ist, so ist doch damit nicht gesagt, daß nur die vorliegende Form ihm das Dasein ermöglicht. Eine einzelne Abänderung hebt dies noch nicht notwendig auf, braucht also nicht aus diesem Grunde verfassungswidrig zu sein.

Besonders scharf spricht sich Lingg[1]) gegen die oben vertretene Ansicht und für die Mitwirkung der Landtage aus. Er lehnt jene Auffassung als formalistisch ab und beruft sich auf den „zweifellos erkennbaren Geist des Gesetzes," nach dem die Zustimmung „eine tatsächliche materielle und nicht bloß eine (noch dazu im Widerspruch zu allen Interpretationsregeln, welche die Beachtung der Absicht des Gesetzes fordern) ausgeklügelte sein muß." Er wendet namentlich ein: es werde die Zustimmung des Einzelstaates gefordert; wenn aber der Bevollmächtigte bona oder mala fide entgegen der Instruktion für die Beseitigung des Sonderrechtes eintrete, so wäre es nach jener Anschauung aufgehoben, obschon der Wille des Staates doch ein anderer war. Es sei anzunehmen, daß z. B. Bayern sich mit einem auf solche Weise zustandegekommenen Beschluß nicht begnügen, sondern darauf berufen werde, daß der bayrische Landtag gegen die Aufhebung protestiert hätte, also die Zustimmung in Wahrheit nicht gegeben worden sei.

Um diesen letzten Gedankengang vorweg zu nehmen, so muß gesagt werden, daß er besonders abirrt. Lingg gibt zwar zu, daß der Bundesrat kein Recht hat, die Instruktion kennen zu lernen, dafür will er der Regierung die Befugnis zugestehen, die Abstimmung des Bevollmächtigten nachträglich für unwirksam zu erklären. Zu welch' wunderlichen Konsequenzen dieser Grundsatz führen kann, zeigt sich, wenn man das Beispiel ein wenig

[1]) A. a. O. S. 124 ff. Anm. 362.

verschiebt. In welcher Form die Zustimmung des Landtages erklärt werden muß, sagt Lingg nicht. Es geht aber aus seinen Ausführungen hervor, daß er ein Gesetz nicht für erforderlich hält. Nehmen wir nun an, der Landtag faßt eine Resolution, in der er sich für Aufhebung des Reservatrechtes ausspricht und die Regierung ersucht, demgemäß die Instruktion zu erteilen. Die Regierung ist für Aufrechterhaltung und, da sie doch am Zustandekommen des Staatswillens gleichberechtigt ist, eine Übereinstimmung also nicht erzielt ist, muß es bei dem bisherigen Zustand bleiben. Entgegen der Instruktion stimmt der Bevollmächtigte doch für die Aufhebung. Was dann? Dann müßte die Regierung auch in diesem Fall das Recht haben, die Abstimmung aufzuheben, da ein einheitlicher Staatswille nicht vorhanden sei. Ob dies richtig ist oder nicht, kann von keiner Instanz geprüft werden. Die Instruktion scheidet nach Lingg mit Recht dabei aus, und die Vorgänge im Schoße der Regierung entziehen sich der öffentlichen Kenntnis. Und weiter: die Regierung, die gleich dem Landtage für Aufhebung war, kann sich inzwischen eines anderen besonnen haben, desavouiert ihren Bevollmächtigten und erklärt, sie habe keine zustimmende Instruktion erteilt. Auch da weiß man nicht, was denn nun werden soll. Man sieht, bei der Voraussetzung, daß die Giltigkeit der Instruktion von der Einwilligung des Landtages abhängt, muß man entweder dazu kommen, den Bundesrat die Instruktion prüfen zu lassen, und das steht mit der Reichsverfassung im Widerspruch, oder man gerät in ein Gestrüpp, aus dem es keinen Ausweg gibt. Man muß eben dabei bleiben, die Abstimmung der Bundesratsbevollmächtigten ohne Rücksicht auf ihre Grundlage für verbindlich mit allen Konsequenzen anzusehen.

Auch die Berufung auf den Geist der Verfassung verfängt nicht. Zwar ist es wohl richtig, was von Mohl gelegentlich[1]) bemerkt, daß angebliche Willensmeinungen der ursprünglichen Kontrahenten keine unmittelbar zwingende Kraft für die Auslegung hätten. Aber da sich Lingg so ausdrücklich auf die „Absicht des

---

[1]) A. a. O. S. 49.

Gesetzes" beruft, darf man wohl anführen, wie diejenigen die Bestimmung verstanden haben wollten, die bei ihrer Schaffung mitgewirkt haben. Wir besitzen gerade hierüber mehrere ausdrückliche Erklärungen und zwar namentlich auch von Vertretern derjenigen Staaten, die am meisten daran interessiert waren.

Zunächst war man sich schon im Norddeutschen Reichstag nahezu darüber einig, daß nur die Zustimmung im Bundesrat in Frage stehen könne. Der Abgeordnete Lasker meinte damals bezüglich der Zustimmung:[1]) „Ich glaube dieselbe so auffassen zu müssen, daß in dem Bundesrate die Zustimmung der Stimme desjenigen Staates notwendig ist, welcher ein Reservatrecht aufgeben soll, ein Zurückgehen auf die Landtage der berechtigten Staaten nicht erforderlich ist." Nachdem diese Auffassung von dem Abgeordneten von Brauchitsch-Elbing angezweifelt war,[2]) kam Lasker später nochmals darauf zurück und bemerkte:[3]) „Ich habe bereits in den allgemeinen Worten zu den Verträgen meine Ansicht ausgedrückt, daß unter dieser Zustimmung nur verstanden werden kann die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrate, sodaß ein Rückgriff auf die legislativen Faktoren des besonderen Staates nicht mehr notwendig ist. Die Sache scheint mir aber so außerordentlich wichtig, daß ich die Frage an den Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramts richte, ob er in der Lage ist, uns eine authentische Interpretation über den Willen der Vertragsschließer zu geben oder sich mindestens auszudrücken, was er selber darunter verstanden habe. Wir werden kaum umhin können, in irgend einer Weise zu erklären, sofern das hohe Haus damit einverstanden ist, daß wir, als ein Teil derjenigen Faktoren, welche die Verfassung zustande bringen, unter dieser Bestimmung verstehen: die Stimme des berechtigten Staates im Bundesrate. Diese Interpretation wird Geltung erlangen, wenn kein gleichberechtigter Faktor gegen sie Widerspruch erhebt."

[1]) Sten. Ber. über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes I. Legislaturperiode (II. außerordentliche Session 1870) S. 85, Sitzung vom 5. Dezember.

[2]) Sitzung vom 6. Dezember S. 105.

[3]) Sitzung vom 7. Dezember S. 133.

Darauf erwiderte der Präsident des Bundeskanzleramtes Delbrück zustimmend:[1])

„Eine authentische Interpretation kann ich hier nicht geben: ich kann nur sagen, daß ich unter dieser „Zustimmung" nichts anderes verstanden habe, als die Zustimmung im Bundesrate, und daß mir eine entgegenstehende Auffassung nicht bekannt geworden ist."

Der Abgeordnete Hoverbeck schloß sich dem, ohne Widerspruch zu finden, mit folgenden Worten an:[2])

„Ich glaube, daß die Aufklärung des Herrn Präsidenten des Bundeskanzleramtes möglichst vollständig die Bedenken des Herrn Abgeordneten Lasker erledigt, daß aber auch die Sache selbst so auf der Hand liegt, daß diese Erklärung als eine natürliche und angemessene wohl auch von den anderen Faktoren, die dabei mitzusprechen haben, wird anerkannt werden."

Besonders wichtig ist festzustellen, wie sich Vertreter der bevorrechteten Staaten ausgesprochen haben. In Württemberg ist die Frage bei der Beschlußfassung über die Bundesverfassung nicht völlig erledigt worden. Der Berichterstatter der Kommission des Abgeordnetenhauses, Hölder, erklärte allgemein die Bundesratsvertreter auf alle Fälle für ihr Votum dem Landtag gegenüber verantwortlich. Bezüglich der Aufgabe eines Sonderrechtes bemerkt er speziell:[3])

„Die Frage liegt . . . nahe, ob es an der einseitigen Zustimmung der Regierung genügt, oder ob letztere im gegebenen Falle die Einwilligung der Ständeversammlung einzuholen hat. In den Verträgen ist eine Bestimmung hierüber nicht enthalten; es kann uns aber nicht zustehen, denselben einseitig eine authentische Auslegung zu geben. Da nun verschiedene Ansichten hierüber möglich sind, und da solche im Sinne der einseitigen Befugnis der Regierung im norddeutschen Reichstage ausgesprochen wurden, so wollten wir nicht unterlassen, der Ständeversammlung für den

---

[1]) A. a. O. S. 134.

[2]) Ibid.

[3]) Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten von 1870—1872. Erster Beilagenband, Erste Abteilung S. 47.

künftigen praktischen Fall das Recht der Auslegung ihrerseits hiermit ausdrücklich zu wahren."

Der Minister von Mittnacht akzeptierte dies mit der Erklärung: [1])

„Ihre Kommission hat, soviel ich vernommen habe, lediglich das Recht der Auslegung der Ständeversammlung gewahrt. Ich habe keinen Anlaß, einer solchen Wahrung entgegenzutreten. Es versteht sich von selbst, daß damit auch der Regieruug das Recht der Auslegung, wenn der Fall einmal praktisch wird, vorbehalten ist."

Als später die Kammer der Standesherren den Beschluß des Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Verantwortlichkeit der Minister dahin interpretiert wissen wollte, daß die Regierung jedenfalls nicht gehindert sein solle, auch ohne Genehmigung des Landtages eine Instruktion zur Kompetenzerweiterung zu erteilen, [2]) schloß sich das Abgeordnetenhaus dem an. Hölder wiederholte aber, [3]) daß man bezüglich der Aufgabe eines Sonderrechts bei der zuerst dargelegten Meinung bliebe. Regierung und Parlament behielten sich also zunächst die Auslegung des Artikels 78 Abs. 2 und ihre definitive Stellungnahme vor.

Wie die Regierung diese Bestimmung aufgefaßt hatte, ergibt sich aus der unzweideutigen Erklärung, die Minister von Mittnacht am 22. November 1871 folgendermaßen im deutschen Reichstag abgab: [4])

„Wenn der Herr Vorredner die Überzeugung ausgesprochen hat, daß die württembergische Regierung nie ein Reservatrecht durch ihre Abstimmung im Bundesrate aufgeben werde, ohne sich vorher der Zustimmung der württembergischen Landesvertretung

[1]) Verhandlungen vom 22. Dezember 1870 (Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten 1870—72. I. Protokollband S. 21).

[2]) A. a. O. Erster Protokollband S. 81.

[3]) A. a. O. S. 83.

[4]) Sten. Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstages I. Legislaturperiode, II. Session 1871, I. Band, S. 423.

versichert zu haben, so hoffe ich, daß dem so sein wird, und es wird an mir nicht fehlen, daß die Zustimmung der württembergischen Landesvertretung auf irgend eine — nicht förmliche Weise eingeholt wird; aber für „vorsichtig“ halte ich es doch, auch hier das Recht der württembergischen Regierung zu wahren, nach Absatz 2 des Artikels 78 der Verfassung im Bundesrate mit Rechtswirkung abzustimmen, ohne daß die Zustimmung der würtembergischen Landesvertretung vorher eingeholt ist. Ich habe nämlich entschieden die Ansicht, daß diese Zustimmung nicht erforderlich ist; ich muß sie haben nach der ganzen Entstehungsgeschichte dieses Alinea 2. Das Alinea 2 des Artikels 78 der Verfassung sollte ja nach der ursprünglichen Vorlage der Regierungen gar nicht einen Bestandteil der Verfassungsurkunde bilden. Dieses Alinea 2 fand sich vielmehr ursprünglich nur in einem Schlußprotokoll — nur in dem Schlußprotokoll zu dem Vertrage zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen, und zwar als Erläuterung zu dem jetzigen Alinea 1 des Artikels 78. Erst aus dem norddeutsch-badisch-hessischen Vertrage ging der Satz dann über in den bayrischen und in den württembergischen Vertrag, und schließlich wurde er von dem Reichstage als Bestandteil der Verfassungsurkunde in diese aufgenommen. Nun haben die württembergischen Bevollmächtigten bei dem Abschluß der Verträge auch an den Besprechungen über den Abschluß des norddeutsch-badisch-hessischen Vertrages teilgenommen, während das seitens der bayrischen Herren nicht der Fall war. Wenn also die Vertreter Württembergs und die Vertreter Bayerns über den Sinn dieses Alinea sich aussprechen, so sprechen sie nicht über dieselben Vorgänge sich aus, was aber vielleicht ein übereinstimmendes Zeugnis derselben nur um so wertvoller erscheinen läßt. Da nun Alinea 1 im Artikel 78 nur von einer Abstimmung im Bundesrat spricht, und da Alinea 2 nach seiner Entstehung eben nur eine Erläuterung, ein Zusatz zum Alinea 1 war, so habe ich nie daran gezweifelt, daß diese Erläuterung eben auch nur von der Zustimmung des berechtigten Bundesstaats im Bundesrate spricht, wobei von einer Mitwirkung der Landesvertretungen in den einzelnen Staaten gar nicht die Rede sein kann.“

Und ebenso sprach er sich später in der württembergischen Kammer der Abgeordneten aus: [1])

„Was ich, meine Herren, im November v. J. zur Sache im deutschen Reichstage erklärt habe, das war meine persönliche Meinung. Heute bin ich in der Lage, nach stattgehabter Vernehmung des königlichen Geheimrats im Namen der königlichen Staatsregierung mit höchster Genehmigung Seiner Majestät des Königs die Erklärung abzugeben, daß nach der Ansicht und rechtlichen Auffassung der königlichen Staatsregierung unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates (Artikel 78 Abs. 2 der Reichsverf.) zu verstehen ist: die Zustimmung der Bevollmächtigten im Bundesrat."

Auch in der bayrischen Kammer der Abgeordneten wurde bei Beratung der Bundesverfassung eine ausdrückliche Erklärung seitens der Regierung nicht abgegeben. Die Meinung der Abgeordneten selbst war nicht einheitlich. Dort, wo man vom partikularistischen Standpunkt für Ablehnung der Verträge eintrat, hielt man dafür, daß gerade darin ein Mangel der Verfassung läge, daß sie ein Zustimmungsrecht der Landtage nicht vorsähe.[2]) Ein Befürworter der Verfassung hielt diese dagegen bei Kompetenzerweiterungen und speziell bei Aufgabe der Sonderrechte für geboten.[3]) Er berief sich auch auf die Aussagen der Regierungsvertreter im Ausschuß. Doch beruhte dies auf einem Mißverständnis, da nach den Protokollen der Staatsminister von Lutz lediglich anerkannt hatte, daß die Minister für die Instruktion verantwortlich seien.[4])

[1]) Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten von 1870—72, III. Protokollband S. 1385.

[2]) Abgeordneter Jörg im Majoritätsbericht: Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages im Jahre 1870/71. Beilagen Bd. IV S. 82. Abgeordneter Greil in der Verhandlung vom 14. Januar 1871 (Sten. Ber. IV. Band S. 190).

[3]) Dr. Marquard Barth in seinem Minoritätsgutachten (A. a. O.) S. 86 und in dem mündlichen Bericht (Sten. Ber., IV. Band, S. 115 und 118).

[4]) Protokoll der Ausschußsitzung vom 28. Dezember 1870 (Beilagenband IV, S. 99 f.). Daß Minister von Lutz tatsächlich nicht mehr gesagt hat, geht aus den Worten des Abgeordneten Dr. Marquard Barth hervor:

Aber auch die bayrische Regierung ließ nicht lange einen Zweifel darüber bestehen, welche Auslegung sie dem Artikel 78 Absatz 2 geben wollte. So sagte Minister von Lutz am 20. November 1871 im Reichstage:[1])

„Was im übrigen die Sache selbst betrifft, so legt der Herr Abgeordnete Greil die Bestimmung in Ziffer 5 des Schlußprotokolls, woselbst bestimmt ist, daß diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte der einzelnen Bundesstaaten im Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, insbesondere, was Bayern angeht, die unter Ziffer 3 dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können, — der Herr Abgeordnete Greil legt sich diese Bestimmung dahin aus, daß unter der Zustimmung des betreffenden Staates die Zustimmung der sämtlichen gesetzgebenden Faktoren desselben gemeint sei, daß also zum Verzichte auf eine Besonderheit die Zustimmung Sr. Maj. des Königs nicht allein, nicht allein die Zustimmung der betreffenden Regierung, sondern auch eine Zustimmung der Volksvertretung erforderlich sei. Nun, meine Herren, dem gegenüber habe ich zu erklären, daß die bayrische Regierung diese Auffassung nicht hat, und ich meines Orts, ich bin berechtigt, dies auszusprechen, nachdem ich bei Abfassung der Verträge einigermaßen beteiligt gewesen, ich kann noch beifügen, daß es auch niemals die Absicht der Kontrahenten gewesen ist, den betreffenden Bestimmungen eine solche Bedeutung unterzulegen. Hier beim Bunde wird der Staat Bayern vertreten durch diejenigen Mitglieder des Bundesrats, die Se. Maj. der König dahin abordnet, und ich kann nicht annehmen, daß der Reichstag irgendwelche Ursache hätte, weiter zurückzugehen, und nach den Quellen und nach dem Modus zu fragen,

„Die Herren Minister haben ausdrücklich bei den Ausschußverhandlungen erklärt, daß sie sich für die desfalligen Handlungen der bayrischen Bevollmächtigten zum Bundesrat dem Landtage gegenüber verantwortlich erklären, und ich für meine Person habe es so verstanden, daß sie sich auch verpflichtet halten, ehe sie die Bevollmächtigten zu einem zustimmenden Votum ermächtigen, den Landtag zuvor zu hören."

[1]) Sten. Ber. über die Verhandlungen des deutschen Reichstages I. Legisl. II. Seff. 1871. 1. Band, S. 380.

aus welchen für die Mitglieder des Bundesrats ihre Vollmachten entsprossen sind. Ich erachte deshalb, daß der Reichstag berechtigt wäre, einen Verzicht auf ein besonderes Recht Bayerns dann als rite abgegeben zu betrachten, wenn nur die Mitglieder des Bundesrats, die von Bayern abgeordnet sind, zu diesem Verzichte sich bekennen."

Noch deutlicher war seine Erklärung in der bayrischen Kammer vom 16. Dezember 1871:

„In der Tat kann ich Ihnen übrigens aus den Verhandlungen, die über die betr. Frage in Versailles gepflogen worden sind, versichern, daß nicht allein niemand daran gedacht hat, in dem zweiten Absatz des Schlußparagraphen der Verfassung die Zustimmung der ständischen Versammlungen eines Staates als ein notwendiges Requisit zu bezeichnen, sondern im Gegenteil: sämtliche Kontrahenten waren darüber einig, daß es sich in der Tat . . . bei dem Bunde darum handelte, daß die für einen Staat bevollmächtigten Bundesratsmitglieder ihre Stimmen für das Fallenlassen eines in Frage stehenden Separatrechtes des einzelnen Staates abgeben."

Diese ausführliche Wiedergabe läßt hinreichend erkennen, welche Auffassung seinerzeit bei der Formulierung des Artikels 78 Absatz 2 bestimmend war. Wie auch immer die Beweiskraft derartiger Reden sein mag, derjenige, der sich auf die ursprüngliche Absicht beruft, muß sie gegen sich gelten lassen. Ob die staatsrechtliche Praxis dem analog war, d. h. ob man bei der Aufhebung von Reservatrechten bei dieser Meinung grundsätzlich geblieben ist und praktisch danach verfahren hat, wird sich später zu zeigen haben. Zunächst müssen wir daran festhalten, daß die Reichsverfassung eine Zustimmung der Landesvertretungen nicht kennt.

Dies wird von den Vertretern der zweiten oben skizzierten Ansicht nicht bestritten und demgemäß zugegeben, daß die einmal geschehene Abstimmung auf alle Fälle als ausreichend für einen ordnungsmäßig zustande gekommenen Beschluß angesehen werden muß. Aber aus der Tatsache, daß die Instruktion eine innere Angelegenheit des Staates ist, glauben sie den Schluß ziehen zu müssen, daß die Regierung verpflichtet sei, die Zustimmung der

Volksvertretung einzuholen, widrigenfalls sie sich den besonderen im Landesrecht vorgesehenen Nachteilen aussetze. Als Begründung führt Meyer[1]) an, daß es sich nicht um eine reine Reichsangelegenheit, sondern um ein Gebiet handele, welches dem Einzelstaat speziell vorbehalten sei, der Akt außerdem den Charakter einer allgemeinen gesetzgeberischen Maßnahme habe. Ähnlich begründen die übrigen Gelehrten ihre Meinung. von Mohl[2]) speziell erklärt ausdrücklich, daß, im Fall es sich um ein Gebiet handelt, bei dem der Landtag mitzuwirken hätte, ihm dies Recht nicht ohne seine Zustimmung entzogen werden könnte. Mir erscheint jede solche Begründung unhaltbar. Es ist das gleiche zu sagen, was oben gegen Zorn angeführt ist. Bei allen diesen Fragen stehen die Kammern ja nicht anders als bei den sonstigen Gebieten, die durch die Reichsverfassung den Einzelstaaten belassen sind. Wenn ihnen diese durch Kompetenzerweiterung des Reiches geschmälert werden sollen, so wird es nicht als staatsrechtliche Pflicht der Minister statuiert, sich vorher der Einwilligung des Parlaments zu vergewissern.[3]) Vom Standpunkt des Einzelstaatsrechts kann es bei den Sonderrechten aber nicht anders liegen. Die Ingerenz des Parlamentes ist hier keine anders geartete, nicht erweitert, nicht unter besondere Bestimmungen gestellt; sie ist bei allen Fragen, an denen es mitzuwirken hat, die gleiche, ohne Rücksicht darauf, ob diese im Vergleich zu den anderen Staaten ein größeres Gebiet umfassen. Vom inneren Staatsrecht her, aus der Stellung des Landtages die Verpflichtung der Minister auf Einvernehmen mit diesen beim Verzicht auf Sonderrechte abzuleiten, ist sonach nicht angängig. Es ist da nur die Alternative möglich: entweder besteht die Pflicht, das Parlament zu hören, für alle Fälle der Kompetenzerweiterung des Reiches oder gar nicht. Ein drittes: nur in dem — vom Standpunkt des inneren Staatsrechts — willkürlich ausgewählten Fall der Sonderrechte, ist undenkbar.[1])

[1]) A. a. O. S. 598.

[2]) S. 64 ff.

[3]) Auch Meyer verlangt dies nicht. Vergl. S. 600.

[1]) Meentzen a. a. O. S. 31 hält die Zustimmung des Landtages nur für den Fall erforderlich, daß es sich um Aufhebung der bayrischen Vorbe

§ 4.

Die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber den Landtagen.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung ist also, daß immer, auch dann, wenn es sich um Preisgabe eines Sonderrechtes handelt, die Abstimmung im Bundesrat das Entscheidende ist, und daß eine Rechtspflicht der einzelstaatlichen Regierung, in irgend einem Fall das Parlament vorher zu hören oder seine Zustimmung einzuholen, nach geltendem Staatsrecht nicht begründet werden kann. Ist somit ein direkter Einfluß der Landtage auf die Instruktion nicht gegeben, so ist damit noch nicht gesagt, daß diese völlig in das souveräne Belieben der Regierung gestellt wäre, daß der Landtag überhaupt keine Möglichkeit habe, auf irgend einem, vielleicht indirekten, Wege eine Berücksichtigung seiner Wünsche durchzusetzen. Wie gezeigt, ist die Instruktionserteilung eine der ministeriellen Gegenzeichnung bedürftige Regierungshandlung, für die damit der Minister wie für jeden Regierungsakt die Verantwortlichkeit trägt. Natürlich besteht diese nicht gegenüber dem Reichstag. Der hat es nur mit dem Bundesrat als einheitlicher Körperschaft und dessen ihm vorgelegten Beschlüssen zu tun. Wenn auch jedes, selbst das bei der Abstimmung in der

halte in dem Schlußprotokoll vom 23. November 1870 handelt. Seine Meinung stützt sich auf die gänzlich unhaltbare Ansicht, daß hier die Regelung „völkerrechtlicher Verhältnisse“ zwischen dem Reich und dem — ihm doch nicht ko-, sondern subordinierten — Gliedstaat in Frage steht. (Vergleiche über die Rechtsnatur des Schlußprotokolls besonders Wenzel a. a. O. S. 153 ff., ferner Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. 185 ff.) Logischerweise müßte eine Abänderung dann nur auf völkerrechtlichem, vertragsmäßigem Wege für zuläſſig erachtet werden; wir hätten es in solchem Fall aber nicht mehr mit einem „Bundesratsbevollmächtigen“ und dessen Instruktion zu tun, sondern mit einem im völkerrechtlichen Verkehr tätigen Gesandten. Indes erklärt Meentzen — wie auch andere, vgl. darüber Triepel a. a. O. S. 189 ff., 193 f. — auch ein Reichsgesetz für möglich. Das ist aber durchaus inkonsequent und steht außerdem mit dem Wesen „völkerrechtlicher Verhältnisse“ im Widerspruch.

Minorität verbliebene Bundesratsmitglied im Reichstag seine — gegebenenfalls abweichende — Meinung vertreten kann, so hat dieser doch kein Recht, eine Mitteilung über die Stellungnahme der einzelnen Bevollmächtigten zu verlangen. Auch von dem Landtag seines Einzelstaates kann der Bevollmächtigte wegen seiner Abstimmung selbst nicht zur Rechenschaft gezogen werden.[1]) Der Bundesrat ist ein Organ des Reiches und unterliegt als solches nicht der Zensur der einzelstaatlichen Parlamente. Es ist einzig und allein die, Instruktion genannte, Regierungshandlung, die der Minister und zwar nur gegenüber dem Parlament seines Staates zu vertreten hat.[2]) Man kann also nicht etwa sagen, die Durchführung dieses Grundsatzes hieße die Beschlüsse der Reichsorgane in unzulässiger Weise vor das Forum der Landtage ziehen. Der Bundesratsbeschluß bleibt unangefochten bestehen, er behält auch dann seine Giltigkeit, wenn seitens des Landtags die Instruktion mißbilligt wird.

Jene Verantwortlichkeit der Minister hinsichtlich der Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten ist prinzipiell nur von einigen älteren Schriftstellern bestritten worden.[3]) Riedel[4]) und von Rönne[5]) geben eine parlamentarische oder politische Verantwortlichkeit zu, leugnen aber eine allgemeine juristische.[6])

---

[1]) Thudichum (Ministerverantwortlichkeit a. a. O. S. 645) erkennt den Landtagen das Recht zu, Landesminister, die zu Bevollmächtigten ernannt sind und ihre Instruktion überschreiten, deswegen zur Rechenschaft zu ziehen, weil nämlich die Bestimmung der Reichsverfassung, wonach die Bevollmächtigten nur nach ihrer Instruktion zu stimmen haben, auch einen Bestandteil der Landesverfassung bilde. Es braucht wohl heute nichts mehr darüber gesagt zu werden, daß die Reichsgesetze nur als solche, nicht aber als Bestandteile von Landesgesetzen in Geltung sind.

[2]) Der Hinweis Johns (a. a. O. S. 779), daß das Reich ein selbstständiger Organismus sei und daß die Minister nur für Beobachtung der Landesverfassung und Landesgesetze verantwortlich seien, ist somit kein Einwand.

[3]) Thudichum S. 116. Anscheinend von Held S. 163. Hiersemenzel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht I S. 297 f. (Im Widerspruch damit derselbe: Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 66) John S. 779.

[4]) A. a. O. S. 26.

[5]) Deutsches Staatsrecht I S. 202.

[6]) von Rauchhaupt sagt (a. a. O. S. 59): „Allerdings würde die Folge

Wie sich beide Arten unterscheiden, wird gleich zu untersuchen sein. Zunächst aber ist grundsätzlich zu sagen, daß die Verantwortlichkeit für eine im Rahmen des einzelstaatlichen Lebens liegende Regierungshandlung nur nach dem jeweils geltenden Landesstaatsrecht sich richten kann. Es hängt also lediglich von dessen positiven Bestimmungen ab, ob die Verantwortlichkeit eine rechtliche oder eine politische ist. Nur wenn diese Bestimmungen irgendwie mit dem Reichsrecht nicht zu vereinbaren sind, würden sie ungiltig sein. Das kann jedoch nur eine Prüfung in jedem einzelnen konkreten Fall erweisen. Von vornherein steht nur fest, daß eine Verantwortlichkeit besteht, nicht aber wie beschaffen diese ist. [1])

Die Verantwortlichkeit bezieht sich nicht allein auf den Inhalt der Instruktion, sondern auch darauf, daß diese überhaupt erteilt wird. Wir haben früher gesehen, daß vom Standpunkt des Reichsrechts aus für den Einzelstaat keine Verpflichtung zur Teilnahme an der Tätigkeit des Bundesrats besteht. Anders dagegen, wenn man vom Einzelstaat ausgeht. Da nach der hier vertretenen Auffassung die Instruktionserteilung eine ganz besonders wichtige, wenn nicht die wichtigste Regierungshandlung ist, würde

---

einer starren Ausnutzung dieser Berechtigung seitens der Landesregierung (sc. nach eigenem Ermessen die Bundesratsbevollmächtigten zu ernennen und zu instruieren) sein, daß der Minister des Einzelstaates der Volksvertretung für den Inhalt der Instruktion als für eine Regierungshandlung verantwortlich wäre."

Diese Formulierung ist seltsam. Ob die Regierung ihre Berechtigung „starr" ausnutzt oder nicht, verantwortlich ist sie auf alle Fälle.

[1]) Jellinek (Regierung und Parlament in Deutschland a. a. O. S. 33) meint in Bezug auf die Verantwortlichkeit: „Von großer praktischer Bedeutung, wenn man etwa von den Reservatrechten der süddeutschen Staaten absieht, ist sie keinesfalls. Je weiter daher die Reichskompetenz ausgedehnt wird, desto selbständiger wird die Stellung der Bundesregierungen zu ihren Landtagen."

Es kann zugegeben werden, daß in der Praxis nicht überall stets im gleichen Maße der Grundsatz der Verantwortlichkeit durchgeführt wird, obschon mir scheint, daß Jellinek diese hier etwas unterschätzt. Sie muß nicht grundsätzlich bedeutungslos sein, es hängt das ganz von der Stellung des Parlaments ab. Ob die Voraussage für die Zukunft berechtigt ist, kann auch fraglich sein. Daß die Landtage unter Umständen entschieden ihre Rechte wahren werden, zeigt der später zu behandelnde Antrag Arendt-Labiau im preußischen Abgeordnetenhaus.

es eine Vernachlässigung oder eine Schädigung vitalster Staatsinteressen sein, wenn ein Staat sich längere Zeit von den Beratungen des Bundesrats fernhielte und dadurch auf jeden Versuch verzichtete, seine Meinung zur Geltung zu bringen. Natürlich ist der Minister dafür verantwortlich, daß dies weite Gebiet bedeutungsvollster Tätigkeit nicht einfach liegen gelassen wird.

Es handelt sich nun bei der zur Untersuchung stehenden Verantwortlichkeit nicht um eine sogenannte moralische Verantwortlichkeit, die der Minister natürlich wie jede andere Person für sein gesamtes Tun und Lassen trägt. Diese findet ihren Ausdruck in der Reaktion, die sein Handeln in einem kleineren oder größeren Personenkreise, vielleicht in der gesamten Öffentlichkeit hervorruft. Die Verantwortlichkeit, der ein Minister im Hinblick auf seine amtliche Tätigkeit unterliegt, ist eine wesentlich andere, und zwar kann sie sich als eine politische oder rechtliche qualifizieren.[1]) Diese beiden unterscheiden sich nicht etwa mit Rücksicht auf das Forum, vor dem sie geltend gemacht werden können,[2]) vielleicht so, daß die politische Verantwortlichkeit vor das Parlament gehört, die juristische vor einen Gerichtshof. Dies sind nur rein äußerliche, nicht begriffsnotwendige Merkmale. Maßgebend ist allein der Gesichtspunkt, ob infolge der Verantwortlichkeit mit dem Handeln bestimmte rechtliche Folgen verknüpft sind oder nicht.[3]) Im ersten Fall ist die juristische Verantwortlichkeit gegeben, im

[1]) Über das Wesen und die Abgrenzung der einzelnen Arten von Verantwortlichkeit herrscht keineswegs Einhelligkeit. Vgl. besonders die angeführten Werke von Hauke, Pistorius, Passow, von Frisch, auch Rehm a. a. O. S. 325 ff., 314 ff. Grundsätzlich bemerkenswert auch die Ausführungen bei Bornhak, Preußisches Staatsrecht I S. 140 ff., wo aber die Bedeutung und die Art der Ministerverantwortlichkeit völlig verkannt wird. Pistorius und Passow wollen die politische Verantwortlichkeit als spezielle Seite der moralischen hervorheben. Ich halte das nicht für gerechtfertigt. Die sogenannte moralische Verantwortlichkeit ist ihrem ganzen Charakter nach doch von jener grundverschieden. Moralisch verantwortlich ist jeder Mensch für sein Handeln, auch ein unverantwortlicher Autokrat und Despot. Diese ganze Verantwortlichkeit ist etwas Irrationales, Unfaßbares, während die politische doch in ganz konkreten Formen uns gegenübertritt.

[2]) So will es von Frisch a. a. O. S. 148 ff.

[3]) Zutreffend Pistorius S. 2 f.; Passow S. 2 f.

zweiten die politische. Und zwar stellt sich diese im konstitutionellen Staatswesen als eine parlamentarische dar. Darnach hat die Volksvertretung das Recht, durch Anträge, Anfragen, Interpellationen von dem Minister Auskunft über seine ministerielle Tätigkeit zu verlangen, und der Minister ist gehalten, über alle Seiten seiner politischen Tätigkeit[1]) Rechenschaft zu geben, Rede und Antwort zu stehen. Welches auch immer die Folgen dieser Vorgänge sind, sie sind stets rein tatsächlicher Natur, keine Rechtsfolgen. Wenn dagegen die juristische Verantwortlichkeit verwirklicht wird, so sind die Folgerungen, die aus der der Beurteilung unterliegenden ministeriellen Tätigkeit gezogen werden, immer durch Rechtssätze vorgesehen. Daß der tatsächliche Effekt vielleicht derselbe ist, ändert nichts daran: er kann es, muß es aber nicht sein.

Die rechtliche Verantwortlichkeit wieder kann — abgesehen von der für das konstitutionelle Staatsrecht obsoluten disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit[2]) — zunächst eine strafrechtliche oder eine zivilrechtliche sein. Dies ergibt sich aus der Stellung des Ministers als Staatsangehöriger wie als Beamter von selbst und stellt grundsätzlich keine Besonderheit dar. Allerdings kann dabei ein von dem gewöhnlichen Verfahren abweichendes geschaffen werden, um ein unparteiisches Vorgehen gegen den Minister zu sichern und etwaige Einflüsse zu seinen Gunsten abzuweisen. Außerdem aber besteht vielfach eine Verantwortlichkeit, der allein der Minister unterliegt, die man für nötig gefunden hat, um einen der Gesamtheit schädlichen Mißbrauch der großen in seiner Hand liegenden Macht zu verhüten. Es stehen dabei nicht Verstöße gegen allgemeine strafrechtliche Bestimmungen in Frage, auch nicht die speziell angeführten Beamtendelikte; vielmehr handelt es sich darum, daß die Amtshandlungen des Ministers zu betrachten sind unter dem Gesichtspunkt, ob sie etwa den Staatsinteressen zuwiderlaufen, sei es nun, daß sie sich als ein Verstoß gegen positive Bestimmungen der Verfassung qualifizieren, sei es, daß

[1]) Nicht nur über die „politische Zweckmäßigkeit seiner Maßregeln", wie Meyer S 683 meint. Dagegen richtig ebendort die Anm. 2 von Anschütz am Ende.

[2]) Vgl. Passow S. 17.

sie als politisch unzweckmäßig oder schädlich eine Gefährdung des Staatswohles bedeuten.[1]) Immer aber ist der leitende Gedanke, ob der Minister für seine verantwortungsreiche Stelle geeignet ist. Es kann darum auch für solche Handlungen nicht ein abgestuftes Strafensystem bestehen, sondern notwendigerweise kann es dagegen nur ein Mittel geben: die Entfernung vom Amt. Denn im Grunde will man ja den Minister nicht eigentlich „bestrafen", sondern es soll nur eine Schädigung des Staates abgewendet werden. Im einzelnen ist das Institut dieser Verantwortlichkeit verschieden ausgebaut. Geltend gemacht wird sie prinzipiell durch die Volksvertretung, jedoch bestehen bei dem Zweikammersystem mancherlei Unterschiede darüber, wem die Berechtigung dafür zusteht. Diese skizzierte Art einer spezifischen Verantwortlichkeit hat man wohl zutreffend als staatsrechtliche Verantwortlichkeit bezeichnet.[2])

Sie gilt für den gesamten Bereich der ministeriellen Amtstätigkeit, also auch in unserm Fall für die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten, mag sie nun direkt vom Minister ausgehen oder mag dieser durch Kontrasignierung der Anweisung des Monarchen die Verantwortung dafür übernehmen. Indessen kann eine einheitliche Regel für die Gesamtheit der deutschen Bundesstaaten nicht aufgestellt werden, nicht einmal insoweit, daß überhaupt allenthalben die Volksvertretung die Möglichkeit hat, die Minister wegen der Instruierung zur Rechenschaft zu ziehen. Von vornherein scheiden aus die beiden Mecklenburg infolge des Mangels einer konstitutionellen Verfassung, ebenso Anhalt und Lippe-Detmold, in deren Verfassungen sich keine Vorschriften über

[1]) In diesem Sinn auch Passow S. 18. Anderer Meinung z. B. Pistorius S. 169; G. Meyer S. 687. Daß es im höchsten Grade unangebracht ist, die politische Zweckmäßigkeit zum Gegenstand rechtlicher Verantwortlichkeit zu machen, ist ohne weiteres zuzugeben. Da dies indes doch geschehen ist — durch das badische Gesetz, siehe unten — muß dieser Fall in das System mit eingeordnet werden. von Frisch a. a. O. S. 80 hält das badische Verantwortlichkeitsgesetz sogar für das beste, weil darnach der Minister für die Zweckmäßigkeit seiner Handlungen haftet.

[2]) Vgl. Passow S. 18; Pistorius S. 2, 165.

die staatsrechtliche Verantwortlichkeit finden.[1]) In einer Reihe anderer Staaten ist diese wohl grundsätzlich anerkannt, die nähere Ausführung ist aber besonderen Gesetzen vorbehalten, die nicht ergangen sind; hierdurch fallen fort: Preußen, Schwarzburg-Sondershausen und Reuß ä. L.[2]). Weiter gibt es Einzelstaaten, in denen der Wortlaut der Verfassung zwar noch eine Ministerverantwortlichkeit enthält, diese aber einen strafrechtlichen Charakter zeigt und infolgedessen durch die im Strafrecht mit Ausschließlichkeit geltenden Reichsgesetze beseitigt ist; dies sind: Hessen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß j. L.[3]).

Es bleiben somit für die staatsrechtliche Verantwortlichkeit nur übrig: Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha, Waldeck und Schaumburg-Lippe. Die Voraussetzung, unter der in diesen Staaten die Verantwortlichkeit geltend gemacht werden kann, ist die Verletzung der Verfassung teils mit, teils ohne Rücksicht auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit, außerdem in Sachsen (V. U. § 142) und in Württemberg (V. U. § 195) Unternehmungen auf „Umsturz der Verfassung" und in Baden (V. U. § 67a) weit darüber hinausgehend schwere Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates.

Läßt man diesen letzten Fall zunächst außer Betracht, so wird unter Verfassungs- oder Gesetzesverletzung eine in Widerspruch mit den gesetzlichen Bestimmungen stehende Handlung, die an und für sich weder den Bestand dieser Vorschrift noch den des ganzen Gesetzes antastet, und unter Unternehmungen auf Umsturz der Verfassung jeder Versuch, auf illegalem Wege — mit oder ohne Anwendung physischer Zwangsmittel — die Verfassung im ganzen oder in einzelnen Teilen zu beseitigen, zu verstehen sein. Kann nun eine Instruktion einen solchen Inhalt haben, daß sie unter den einen oder den anderen Begriff fällt? Es ist dabei im Auge

[1]) Passow S. 29, Pistorius S. 129, 142.

[2]) Passow l. c., Pistorius S. 160.

[3]) So mit Recht Passow S. 30, Pistorius S. 159 f. Vgl. die Einschränkung von G. Meyer S. 689 Anm. 23.

zu behalten, daß es sich nicht um die Verfassung des Reiches handelt. Wenn also ein Minister durch seine Instruktionserteilung einen Bundesratsbeschluß ermöglicht, durch den die Reichsverfassung verletzt wird, so kann der Landtag seines Bundesstaates ihn deswegen nicht rechtlich verantwortlich machen. Denn die Voraussetzung dafür, daß nämlich der Minister ein Gesetz verletzt, ist in diesem Fall nicht gegeben. Der Verstoß wird begangen von dem Bundesrat, einem selbständigen Reichsorgan. Es kann also immer nur die Verfassung des Einzelstaates in Frage kommen, deren Verletzung den Minister verantwortlich macht.

Was die Form anlangt, unter der die Instruktionserteilung vor sich geht, so haben wir gesehen, daß sie nur der Kontrasignatur des Ministers, aber keiner anderen Bedingung zur Giltigkeit bedarf. Es hätte also der Minister, der die Instruktion gegengezeichnet hat, gar keine Möglichkeit, irgend einer gesetzlichen Bestimmung zuwider zu handeln. Allerdings vertritt Thudichum[1]) die Ansicht, die Minister dürften dafür verantwortlich gemacht werden, daß die Instruierung auf dem landesverfassungsmäßigen Wege erfolge, also unter Kontrasignatur des zuständigen Departements-Chefs und nach der vorgeschriebenen Beratung im Gesamtministerium oder Staatsrat. Das sind aber zwei verschiedene Dinge. Im ersten Fall läßt die „Instruktion" der für die staatsrechtliche Giltigkeit von Regierungshandlungen vorgeschriebenen Form vermissen, es liegt also gar keine Instruktion vor. Der Bevollmächtigte braucht diese sogenannte Instruktion nicht zu beachten. Stimmt er trotzdem darnach ab, so ist dies nicht anders, als wenn er ohne Instruktion gestimmt hätte. Die etwa eintretenden disziplinarrechtlichen Folgen müßte er auf sich nehmen. Der Minister aber könnte, wenn er schuldhafterweise die Instruktion nicht kontrasigniert hätte, nur wegen Unterlassung der Instruktion verantwortlich gemacht werden. Damit gerät Thudichum aber in Widerspruch mit seiner Grundanschauung, daß wegen des Inhalts der Instruktion oder wegen Unterlassung

[1]) Ministerverantwortlichkeit a. a. O. S. 645.

der Instruierung ein Anklagerecht der Landtage überhaupt unzulässig sei.

Im zweiten Fall ist eine für den Bevollmächtigten giltige Instruktion ergangen; nur hat der Instruierende eine dafür vorgeschriebene Modalität nicht beachtet. Rein praktisch genommen kann man ja sagen, es handele sich diesmal wie auch das erste Mal um interne Vorgänge im Schoß der Regierung, von denen die Volksvertretung keine Kenntnis erhalte. Immerhin, wenn tatsächlich durch die Verfassung ein solch besonderer Weg für Erteilung der Instruktion vorgeschrieben ist, muß dieser auch innegehalten werden, und falls bewiesen zu werden vermöchte, daß die Regierung anders vorgegangen ist, könnte sie in der Tat dafür verantwortlich gemacht werden. Wer weiterhin meint, daß im Fall des Art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung bei der Aufgabe von Sonderrechten die vorherige Zustimmung des Landtages erforderlich ist, muß konsequenterweise die ohne diese Genehmigung erteilte Instruktion für verfassungswidrig ansehen und vorkommendenfalls die Verantwortlichkeit der Minister begründet sein lassen. Vertreter jener Ansicht haben denn auch diesen Schluß ganz logisch gezogen: so Hänel,[1]) Georg Meyer,[2]) H. Schulze.[3]) Hänel spricht in diesem Fall von einer „erhöhten Verantwortlichkeit der Staatsregierung". Es ist jedoch nicht ohne weiteres ersichtlich, inwiefern die Verantwortlichkeit erhöht sein soll. Eine juristische Besonderheit ist dies jedenfalls nicht: jene Bezeichnung ließe sich bestenfalls nur dann anwenden, wenn man meint, daß bei der Aufgabe von Sonderrechten die Regierung mit einer der Wichtigkeit der Sache angemessenen Vorsicht verfahren soll.

Hinsichtlich des Inhalts der Instruktion ist folgendes zu beachten: Wie oben dargetan, findet die Gesetzgebungskompetenz des Reiches prinzipiell keine Schranke. Wenn auch für gewisse Fragen Erschwerungen bei den Beschlüssen des Bundesrats im Art. 78 vorgesehen sind, ist die Zuständigkeit selbst unbegrenzt. Da Reichsrecht vor Landesrecht geht, so kann ein in der vor-

[1]) Studien I S. 220 ff.

[2]) A. a. O. S. 691 ff.

[3]) Deutsches Staatsrecht II S. 52.

geschriebenen Form erlassenes Gesetz auch die Kompetenzen der Bundesstaaten beschränken und deren Verfassung abändern. Rechtlich läßt sich nicht das mindeste dagegen einwenden. Eine landesrechtliche Bestimmung, daß eine Abänderung der einzelstaatlichen Verfassung durch Reichsgesetz ausgeschlossen sein soll, besteht nicht, wäre auch unmöglich. Es kann also schlechtweg niemals eine Verfassungsverletzung in einer Instruktion liegen, welche die Zustimmung des Bundesrats zu Gesetzen zum Gegenstand hat, deren Erlaß das Reich vornehmen kann, gleichgiltig, ob und inwieweit die Verfassung des Einzelstaats davon berührt wird.

Es bliebe somit noch das Unternehmen auf Umsturz der Verfassung, das in einer Instruktion enthalten die rechtliche Verantwortlichkeit des Ministers begründen könnte. Pistorius[1]) und Göz[2]) erklären es für möglich, daß die Instruktion einen solchen Charakter tragen könne. Man muß aber schon zu einem ganz gekünstelten Beispiel greifen, um das nur theoretisch zu konstruieren. Da die Einzelstaaten mit ihrem ganzen Dasein zur Verfügung des Bundesstaates stehen, müssen dabei alle Beschlüsse ausscheiden, die ordnungsmäßig von diesem gefaßt auf die Beseitigung der Verfassung der Einzelstaaten zielen, weil auf diesem gesetzlich zulässigen Wege kein Verfassungsumsturz begangen werden kann. So ließe sich noch folgendes annehmen: es wird eine Instruktion in dem Sinne erteilt, daß der Bundesrat unter Anmaßung eines ihm nicht zustehenden Rechtes seinerseits direkt in die Verfassung des Einzelstaats eingreift, also ohne daß ihm durch ein verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz die Befugnis dazu gegeben wäre. Die durch den Bundesrat begangene Verletzung der Reichsverfassung würde das Reich angehen, gegen den für die Instruktion verantwortlichen Minister wäre aber seitens des Landtages die Anklage wegen eines Unternehmens auf Verfassungsumsturz zu erheben.

Sonach hat sich bis jetzt ergeben, daß die Bestimmungen über die juristische Verantwortlichkeit bei der Instruktionserteilung

[1]) A. a. O. S. 98.
[2]) A. a. O. S. 153.

nur in zwei Staaten: Sachsen und Württemberg[1]) und zwar in sehr entfernt liegenden Ausnahmefällen, bei denen man auf Rechtsfragen vermutlich überhaupt nicht mehr achten würde, eine Anwendung finden können.

Gänzlich anders verhält es sich mit der eigenartigen Bestimmung der badischen Verfassungsurkunde, wonach der Minister schwere Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates zu vermeiden hat, um nicht seine juristische Verantwortlichkeit zu begründen. Diese Vorschrift ist um so mehr zu beachten, als es sich um das jüngste aller deutschen Ministerverantwortlichkeits-Gesetze handelt.[2]) Betrachtet man die Instruktionserteilung unter jenem Gesichtspunkt, so würde zu fragen sein: Können Beschlüsse des Bundesrats und die von Reichswegen verfassungsmäßig erlassenen Gesetze den Interessen des Einzelstaats widerstreiten, können sie seine Sicherheit oder Wohlfahrt gefährden, so daß der für die Instruktion verantwortliche Minister sich der gedachten Verfehlung schuldig gemacht hat? Hier hätte das Bedenken Platz zu finden, mit dem v. Held die Verantwortlichkeit der Minister prinzipiell abzulehnen sucht, wenn er sagt:[3]) „Was in reichsverfassungsmäßiger Weise als Wille des Reiches zum Ausdruck gelangte, ist im ganzen Umfange des Reichsgebiets von selbst geltendes Recht, und kann also auch in keinem Teile desselben irgendwie Unrecht sein und, obwohl es gilt, dennoch als ein Unrecht an den verfassungsmäßigen Organen des Reichswillens geahndet werden.“

Dieser letzte Hinweis bezüglich der Ahndung an den verfassungsmäßigen Organen des Reiches erledigt sich durch die frühere Auseinandersetzung, daß nicht der Bundesrat oder dessen Mitglieder, sondern die einzelstaatlichen Minister zur Verantwortung gezogen werden. Im übrigen jedoch erscheint der Ein-

---

[1]) Sarwey II S. 82 — ähnlich auch Gaupp S. 71f. — verneint die Möglichkeit der Ministeranklage, weil die Verfassung durch eine Instruktion nicht verletzt werden könne. Den oben skizzierten Fall des Verfassungsumsturzes erörtert er nicht.

[2]) Vgl. v. Frisch S. 79f., auch Walz S. 103ff.

[3]) A. a. O. S. 163.

wand, daß der Einzelstaat, sobald das Reich einmal gesprochen, nichts mehr daran auszusetzen haben dürfe, wohl erwägenswert. Aber wenn auch bereits oben zugegeben war, daß der Einzelstaat im Interesse des Ganzen Opfer zu bringen habe, so muß doch ebenfalls wiederholt werden, daß die Beschlüsse der Reichsorgane trotz ihrer rechtlichen Unanfechtbarkeit nicht notwendigerweise von absolut unbezweifelbarer Richtigkeit sind und unbedingt und jedesmal dem Wohle des Reiches und der Einzelstaaten dienen müssen. Als seinerzeit das Reich die Gesetzgebung über das bürgerliche Recht in seine Kompetenzsphäre zog, da war dies gewiß dem Reich und den Gliedern von höchstem Nutzen. Ein Zweifel, ob damit nicht die Sicherheit oder Wohlfahrt der Einzelstaaten gefährdet würde, konnte kaum begründet erscheinen. Es gibt aber wesentlich umstrittenere Gebiete staatlicher Tätigkeit, deren Übertragung auf das Reich die Bundesstaaten nicht unerschüttert ließe. Man nehme zum Beispiel die schwierige Frage des Wahlrechts. Nach den hier vertretenen Auffassungen wäre ein grundsätzliches rechtliches Bedenken, unter die Aufgaben des Reiches die Festsetzung des Wahlrechts für die einzelstaatlichen Landtage aufzunehmen, nicht vorhanden. Würde aber ein solcher Beschluß und die daraus vielleicht folgende Einführung des Reichstagswahlrechts für die Landtage wirklich vom Interesse des Reiches diktiert sein? Würde damit auch dem Einzelstaat gedient sein? Freunde demokratischen Wahlrechts mögen die Frage bejahen. Aber mit ebenso guten und noch besseren Gründen kann man sagen, daß sie beide ganz entschieden zu verneinen sind. Kann man tatsächlich von dem Einzelstaat das Opfer verlangen, daß sein Landtag — man denke an das Königreich Sachsen oder die Hansestädte — durch das Reichstagswahlrecht einer staatsfeindlichen Mehrheit ausgeliefert wird? Sollte da wirklich ein den Vorrang beanspruchendes Interesse des Reiches vorhanden sein? Man sieht eben hieran, daß an und für sich recht gut Beschlüsse der Organe des Reiches zu denken sind, die, ohne diesem ersichtlichen Vorteil zu bringen, die Wohlfahrt der Einzelstaaten empfindlich gefährden. Es kann also sehr wohl in der Instruktion eine Handlung zu erblicken sein, die im Widerspruch mit den einzel-

staatlichen Interessen stehend die juristische Verantwortlichkeit des Ministers begründet. Freilich wird dies immer Tatfrage sein, da das Vorliegen einer Gefährdung der Wohlfahrt selten geprüft werden kann nach objektiv erkennbaren Merkmalen, sondern meist unter völlig subjektiven Gesichtspunkten je nach der politischen Parteizugehörigkeit. Dies zeigt aber, wie verfehlt es prinzipiell ist, Fragen der Zweckmäßigkeit als Grundlage eines rechtlichen Verfahrens zu statuieren.

Jedenfalls ergibt sich, daß das Mittel, durch den Hinweis auf spätere rechtliche Verantwortlichkeit einen Einfluß auf die Instruktion auszuüben, im gewöhnlichen Laufe der Dinge nur dem badischen Landtag zu Gebote steht.

In so geringem Umfange sich die juristische Verantwortlichkeit verwirklichen läßt, in desto größerem Maße können die Landtage auf andere Weise ihre Bedeutung für das einzelstaatliche Leben erweisen. Es ist fast allgemein anerkannt, daß die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten der politischen Verantwortlichkeit ebensowenig entrückt ist, wie eine andere unter ministerieller Gegenzeichnung vorgenommene Regierungshandlung. Dies ist nicht allein überwiegende Ansicht der Theoretiker,[1]) sondern auch der Praktiker. So hat sich Fürst Bismarck wiederholt dafür erklärt, daß „jede Regierung eines Einzelstaats verantwortlich bleibt für die Art, wie ihre Stimme im Bundesrat abgegeben wird.“[2]) Denn: „Es gibt keine Handlung, für die niemand verantwortlich wäre.“[3]) Auch in neuerer Zeit ist im preußischen Landtag von dem damaligen Minister von Bethmann Hollweg der gleiche Standpunkt vertreten, daß an der verfassungsmäßigen Verantwortlichkeit der Einzelregierungen durch die Reichsverfassung

[1]) Laband I S. 95; von Rönne, Deutsches Staatsrecht II S. 203; von Jagemann S. 90, S. 224; Meyer S. 692 Anm. 4; Herwegen S. 41; Lugg S. 126 Anm.; von Mohl S. 277; Sarwey I S. 82 f.; Triepel S. 102.

[2]) Sten. Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867. Erster Band. 20. Sitzung am 27. März 1867, S. 397.

[3]) Sten. Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes I. Legislaturperiode Session 1867. Erster Band. 10. Sitzung am 28. September 1867, S. 137.

nichts geändert sei. Es würde daher die Regierung über ihre Haltung zur Reichspolitik stets Rede und Antwort stehen.[1]) Tätsächlich sind auch häufig genug die Regierungen von ihren Landtagen befragt worden, welche Stellung sie in gewissen Fragen der Reichspolitik eingenommen, wie sie also die Bundesratsvertreter instruiert haben. Die Beantwortung abzulehnen mit der Motivierung, es handle sich um eine Angelegenheit der Reichskompetenz, wäre nicht angängig, da eben nur die Entschließung der Einzelregierung, nicht die der Reichsorgane zur Debatte steht.[2]) Allerdings ist richtig, daß dabei jedesmal auch die Wirkung der von den Reichsorganen gefaßten Beschlüsse erörtert und kritisiert werden muß. Aber wie dies schon nicht dem Wortlaut der Reichsverfassung entgegensteht, so ist es ganz gewiß nicht im Widerspruch mit dem Gedanken des Bundesstaates. Der Schöpfer der Reichsverfassung hat sogar mit größter Schärfe ausgesprochen, er habe sich immer gedacht, daß man sich in der „Diaspora der Landtage" an der Reichspolitik stärker beteiligen solle. Er meinte:[3]) „Es ist ein Irrtum, wenn Staatsrechtslehrer behaupten, die Landtage seien dazu nicht berechtigt; sie sind immer befugt, das Auftreten ihrer Minister in Bezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu ziehen und ihre Wünsche den Ministern kund zu tun." Und später bei einer anderen Gelegenheit:[4]) „Ich sehe in den Landtagen etwas Ähnliches, wie es in Preußen die Oberrechnungskammer den Ministern gegenüber ist. Die Landtage sollten, wenn ihre Regierungen im Bundesrat eine nicht ganz durchsichtige Haltung zeigten, so viel für die deutsche Hälfte ihres Wohlergehens sich interessieren, daß sie fragen, was habt ihr euch denn eigentlich gedacht? Wir haben keine gesetzliche Handhabe den Ministern

---

[1]) Sten. Berichte a. a. O. Sp. 5460.

[2]) Natürlich ist damit nicht etwa gesagt, daß umgekehrt auch der Reichstag von den einzelnen Bundesratsvertretern Rechenschaft verlangen kann über die Stellungnahme der von ihnen vertretenen Einzelstaaten.

[3]) In der Ansprache an 400 Männer aus dem Fürstentum Lippe am 8. Juli 1893. Vgl Bismarcks Reden, herausgegeben von Ph. Stein, Bd. 13 S. 59.

[4]) Am 27. August 1893 in Kissingen in einer Rede an 900 Besucher aus Frankfurt a. M. A. a. O. S. 85.

gegenüber; die einzige ist, daß von ihren Landsleuten auch gesagt werden kann, da hast du dich recht ungeschickt, um nicht zu sagen, dumm benommen. Wie weit unsere Minister im Bundesrat ihre Eigenschaften betätigen, wer weiß das? Der Bundesrat berät ja hinter geschlossenen Türen und der einzige, der das Recht hat, danach zu fragen, ist der Landtag des betreffenden Ministers."

Die entsprechenden Fragen kann der Landtag bei verschiedenen Gelegenheiten an den Minister richten: entweder bei konnexen Positionen in der Etatsberatung oder gelegentlich besonderer Gesetzentwürfe, die irgendwie mit einer Abstimmung im Bundesrat im Zusammenhang stehen, oder aber indem spezielle mit mehr oder weniger solennen Förmlichkeiten umgebene Anfragen, sogenannte Interpellationen, eingebracht werden. Bei der Entscheidung der umstrittenen Frage,[1]) ob den Landtagen ein „Recht" zur Interpellation zukomme, und bejahendenfalls, ob dem die „Pflicht" der Minister darauf zu antworten entspräche, scheint mir folgende Erwägung maßgebend sein zu müssen: Es ist anerkannter Grundsatz in den deutschen konstitutionellen Monarchien, daß der oder die Minister die politische Verantwortlichkeit tragen. Diese Bestimmung würde nun jedes Sinnes entbehren, wenn die Regierung wichtige Maßnahmen nach eigenem Ermessen einer Kontrolle entziehen dürfte. Es gehört also zweifellos zur Kompetenz des Landtages als desjenigen Staatsorgans, demgegenüber die politische Verantwortlichkeit praktisch wird, daß er an die Regierung die Frage richtet, wie sie sich in einer be-

[1]) Vgl. die angeführten Werke von Hatschek und Rosegger. Ferner Laband I S. 284. G. Meyer S. 299 f.; Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandelung S. 25 f. Anm.; Anschütz S. 585. – Für das preußische Staatsrecht wird die Verbindlichkeit der Minister zur Antwort ausdrücklich verneint von H. Schulze, Preußisches Staatsrecht I S. 628; Schwartz S. 189 f. Anm. zu Art. 60; Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 394. Nach letzterem beruht das Recht auf Interpellation auf „allgemein konstitutionellem Gebrauch." Mit dieser Anschauung wird man dem praktisch so bedeutungsvollen Institut nicht gerecht. Ausgangspunkt kann nur der von Jellinek a. a. O. hervorgehobene Gesichtspunkt des Zusammenhangs zwischen Ausbildung der Ministerverantwortlichkeit und Ausbildung des Interpellationsrechts sein. Ähnlich auch Rosegger S. 31 ff.

stimmten Angelegenheit verhalten hat. Es folgt aber weiter, daß die Regierung solche Anfragen nicht nach Belieben ignorieren darf. Täte sie dies, so würde sie für sich beanspruchen, tatsächlich unverantwortlich zu sein. Da sie dies nicht ist, muß sie irgendwie Stellung nehmen und sich auf die Interpellation äußern. Ob in den Verfassungen den Landtagen ausdrücklich ein Interpellationsrecht zugebilligt wird und daraus eine Pflicht zur Beantwortung zu folgern ist,[1]) erscheint nebensächlich.[2]) Man legt bei einer solchen Deduktion wohl zuviel Wert auf den terminus technicus: Interpellation. Diese ist aber nichts anderes als das unmittelbar aus dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit sich ergebende Mittel, den Minister zu veranlassen, Rede und Antwort zu stehen. Diese unbedingt anzuerkennende Reaktionspflicht[3]) ist nicht ohne weiteres eine Pflicht zu materieller Beantwortung. Die Regierung kann auch erklären, daß sie aus bestimmten Gründen eine sachliche Beantwortung ablehnen müsse.[4]) Für den Fall, daß der Landtag die vorgebrachten Gründe nicht als stichhaltig ansieht und auf Beantwortung bestehen will, gilt dasselbe wie dann, wenn die Regierung die Interpellation überhaupt nicht beachtet. Es besteht nicht die Möglichkeit, einen rechtlichen Zwang auszuüben, sondern der Landtag muß alle die politischen Mittel ergreifen, mit denen er sonst die Berücksichtigung seiner Wünsche zu erreichen sucht. Der Mangel rechtlicher Erzwingbarkeit drückt das Interpellationsrecht nicht etwa zu einem „Pseudorechte" herab; die politischen Garantien, unter denen es steht, gewähren ihm einen Schutz von eminenter Sicherheit.

---

[1]) Wie Meyer S. 299 will.

[2]) Vgl. Rosegger, besonders S. 31 ff.

[3]) Wie es Hatschek S. 161 f. nennt. Rosegger spricht von „Äußerungspflicht."

[4]) Herkömmlich wird über schwebende Verhandlungen mit auswärtigen Regierungen keine Auskunft erteilt. Vgl. Schwartz S. 190 Anm. zu Art. 60; Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 394 Anm. 2. Dazu die Ausführungen Bismarcks im preußischen Abgeordneten-Hause, Sitzung vom 17. Dezember 1863 (Fürst Bismarcks Reden Bd. 4 S. 62 f.): „Ich muß es im Prinzip ein für allemal — die Ausnahmefälle können nur sehr selten sein — ablehnen,

Auf die hier angegebene Weise hat somit der Landtag die Möglichkeit, von dem Minister in Erfahrung zu bringen, welchen Inhalts die erteilte Instruktion ist. Daraus folgt aber auch, daß bei der Instruierung die Anschauungen des Landtages mit berücksichtigt werden. Denn wenn der Minister weiß, daß er die Anweisung später öffentlich wird vertreten müssen, so wird er auch von dem ihm bekannten oder gemutmaßten Willen des Parlaments nur abweichen, soweit er dem die besten Gründe entgegenzustellen hat. Dazu kommt, daß es häufig nicht bei der Kritik allein sein Bewenden hat, sondern daß der Landtag ihm sachlich solche Schwierigkeiten zu bereiten vermag, daß er nicht ohne Not sich in Widerspruch zu ihm setzen wird. Sarwey[1]) weist darauf hin, daß bei einem Verzicht auf ein Sonderrecht unter Umständen die Staatseinnahmen empfindlich berührt werden und daher die Stände durch das Steuerbewilligungsrecht das Mittel hätten, die Anerkennung eines solchen Verzichts tatsächlich zu verweigern. Dazu ist zu sagen, daß, wie oben angeführt, das einmal ergangene Reichsgesetz natürlich ohne Vorbehalt auch für den betreffenden Einzelstaat giltig ist und daß es sich immer nur darum handeln kann, wie der Einzelstaat selbst mit seinem eigenen Etat fertig wird. Hierbei geht aber der Einfluß der Landtage weiter, als Sarwey meint: denn nicht nur, wenn es sich um einen Verzicht auf Sonderrechte handelt, sondern bei jedem Reichsgesetz, das bisher dem Einzelstaat zustehende Einnahmequellen schmälert oder ganz nimmt, ist ja die Landesregierung genötigt, nachher die Zustimmung des Landtages zur Eröffnung neuer Steuerquellen einzuholen. Der Landtag hätte dann die Möglichkeit, durch Ablehnung aller vorgeschlagenen Ersatzsteuern so unzweideutig sein Mißfallen über die von der Regierung eingenommene Stellung zu bekunden, daß es zu einem schweren Konflikt käme. Das wird jede Regierung zu vermeiden suchen und unter Umständen sich aus diesen politischen Gründen vor der Instruktionserteilung mit dem Landtag ins Einvernehmen setzen oder

---

über schwebende Verhandlungen mit auswärtigen Mächten, über bevorstehende Verhandlungen mit auswärtigen Mächten öffentlich Auskunft zu geben."

[1]) A. a. O. II S. 86.

mindestens eine solche Position wählen, die sie gegenüber späteren Angriffen des Landtags wird halten können. Aber selbst dann, wenn nicht irgendwie die Einwilligung des Landtages zu Einnahmen in Frage käme, wäre er in der Lage, über Kritiken, Resolutionen, Tadelsvoten hinausgehend wirksam seinen Einfluß geltend zu machen. Er würde einer Regierung, die nach seiner Meinung bei der Instruktionserteilung dauernd die Interessen des Staates schädigt, überhaupt durch Ablehnung von Gesetzen u. ä. ihre Tätigkeit so erschweren und unmöglich machen, daß ein Wechsel erfolgen müßte.

Alles in allem bietet die politische Verantwortlichkeit der Minister den Landtagen genügend Handhaben, um eine Berücksichtigung ihrer Meinungen und Forderungen durchzusetzen.

Anhang.

§ 5.

Die Rechtslage in den Hansestädten.

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich im wesentlichen auf die konstitutionelle Monarchie, den Typus des deutschen Einzelstaats. Wie schon im Vorübergehen bemerkt, scheidet Mecklenburg aus, da der Landtag dort keine politische Vertretung des Volkes darstellt. Dagegen muß die Rechtslage in den Hansestädten, die als Republiken eine staatsrechtliche Besonderheit bilden, erörtert werden.

Im Prinzip ist die Stellung der Parlamente in den Hansestädten, der Bürgerschaften, eine andere als die der Landtage in den Monarchien. Diese beschränken den souveränen Inhaber der Staatsgewalt in deren Ausübung; die Bürgerschaften hingegen sind selbst Mitsouverän. Senat und Bürgerschaft gemeinsam sind Inhaber der Staatsgewalt.[1]) Daraus folgt mit Notwendigkeit, daß die Vermutung besteht, daß nur durch Zusammenwirken von

[1]) Vgl. Bornhak, Grundriß S. 134. Für Lübeck: Klügmann S. 44; für Bremen: Sievers S. 71, Bollmann S. 17. Für Hamburg: Wolffson S. 11; Hanfft S. 51 ff. Grundsätzlich auch von Melle S. 41 ff., doch hält er die Mitinhaberschaft der Bürgerschaft für ein theoretisches in der Luft schwebendes Recht S. 49). Noch weiter geht Seelig S. 51 ff., besonders 59 und 60, der den Art. 6 der Hamburgischen Verfassung aber sehr gekünstelt interpretiert und die darin der Bürgerschaft zugewiesene Anteilnahme an der höchsten Staatsgewalt nur als Beteiligung an der Gesetzgebung und Disziplinargewalt gegen delinquierende Senatsmitglieder anerkennen will. Diese letzte ist aber nach ihm auch bedeutungslos (S. 87). Vgl. dazu meinen Aufsatz in Hirths Annalen. 1910 Nr. 1 S. 18 ff.

Senat und Bürgerschaft der Staatswille zustande kommt.[1]) Dieser Grundsatz wird jedoch praktisch sehr eingeschränkt, da im einzelnen die Befugnisse der beiden Körperschaften durch positive Bestimmungen festgestellt und gegeneinander abgegrenzt sind. Die Vertretung des Staats nach außen steht dem Senat zu, demgemäß auch Ernennung und Instruierung der Bevollmächtigten zum Bundesrat. Die Hamburgische Verfassung sagt es ausdrücklich im Art. 22: „Der Senat vertritt den Staat in seinem Verhältnis zum deutschen Reich." In der Bremischen Verfassung wird dem Senat im Art. 56 allgemein die vollziehende Gewalt nach Maßgabe der Verfassung übertragen und demzufolge seinem Wirkungskreise zugewiesen die „Ernennung und Instruktion aller bremischen Abgesandten." Man tut der Verfassung keine Gewalt an, wenn man darunter auch die Ernennung der Bundesratsbevollmächtigten begreift. In Lübeck fehlt es zwar an einer derartigen speziellen Bestimmung, indes ist aus der Stellung des Senats als der vollziehenden Gewalt das Gleiche zu folgern. Eine Mitbeteiligung der Bürgerschaft an der Instruierung besteht also nicht.[2])

Fraglich könnte es auch hier wieder bei Aufgabe der Sonderrechte sein. Wolffson hält eine Zustimmung der Bürgerschaft für notwendig, sofern es sich „bei der Verhandlung über reichsverfassungsmäßige Sonderrechte des Hamburgischen Staates oder bei Verhandlungen, in denen derselbe dem Reich gegenüber als selbständiger Kontrahent steht, um solche Gegenstände handelt, über die nach der Hamburgischen Verfassung nur von Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich beschlossen werden kann." Liegt der zweite Fall vor, bei der also Hamburg ein selbständiger Kontrahent ist — man nehme an, Hamburg verpflichtet sich dem Reich gegenüber, zu einem bestimmten Zwecke eine größere Ausgabe zu machen — so wäre das nicht ein Gesetzgebungsakt des Reiches; man könnte also hier nicht mehr von einer Instruktion eines

[1]) Bornhak l. c.; Hanfft S. 52.

[2]) Darüber sind sich auch die Schriftsteller einig, die sonst die Stellung der Bürgerschaft verschieden beurteilen: Bollmann S. 17; Sievers S. 78; Seelig S. 69; von Melle S. 40; Wolffson S. 14.

Bundesratsbevollmächtigten reden. Zu berücksichtigen wäre somit nur der erste Fall, die Aufgabe von Sonderrechten, über die nach der Hamburgischen Verfassung Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich zu verfügen haben. Wolffson sagt nicht, ob auch die reichsverfassungsmäßige Giltigkeit eines entsprechenden Bundesratsbeschlusses von der Zustimmung der Bürgerschaft abhängig sein soll. Es könnte davon nach den früheren Auseinandersetzungen keine Rede sein. Wir haben gesehen, daß die Abstimmung im Bundesrat giltig ist ohne jede Rücksicht darauf, wie es sich mit der Instruktion verhält. Davon kann auch hier keine Ausnahme gemacht werden. Ebensowenig fordert das innere Staatsrecht die Beteiligung der Bürgerschaft. Das Kriterium für Wolffson ist, daß Senat und Bürgerschaft bisher gemeinsam über das betreffende Recht verfügt haben. Das gilt aber nicht bloß für Sonderrechte, sondern für alle dem Einzelstaat verbliebenen Kompetenzen, die diesem dennoch sogar gegen seinen Willen genommen werden können. Wenn und solange nach innerem Staatsrecht der Senat allein befugt ist, den Staat gegenüber dem Reich zu vertreten, die Bevollmächtigten zum Bundesrat zu instruieren, ist er auch berechtigt, allein die Instruktion zur Aufgabe des Sonderrechts zu erteilen, da nach dem ganzen Sinn des Art. 78 die geforderte Zustimmung eben nur bei der Abstimmung im Bundesrat in die Erscheinung zu treten hat.

Diese Unabhängigkeit des Senats ist aber wieder nicht gleichbedeutend mit Unverantwortlichkeit. Allerdings fehlt auch hier die staatsrechtliche Verantwortlichkeit. Art. 27 der Hamburgischen Verfassung sagt zwar, daß die Mitglieder des Senats dafür verantwortlich sind, daß durch ihre Amtsführung weder die Verfassung noch in anerkannter Giltigkeit stehende Gesetze verletzt werden. Aber das in Absatz 2 desselben Paragraphen vorgesehene Gesetz zur näheren Regelung ist noch nicht ergangen.[1]) Ebensowenig ist in Bremen oder Lübeck eine juristische Verantwortlichkeit gegeben. Wohl aber besteht eine politische, auch hier wieder als parlamentarische durchgeführte Verantwortlichkeit.

[1]) Vgl. hierüber und über die damit zusammenhängenden Fragen meinen Aufsatz in Hirths Annalen.

Die Hamburgische Verfassung sagt ausdrücklich im Art. 65: „Die Bürgerschaft ist berechtigt, vom Senate Auskunft über Staatsangelegenheiten zu verlangen. Die entsprechende Verpflichtung des Senats erleidet eine Ausnahme in Betreff obschwebender Verhandlungen in Reichs- oder auswärtigen Angelegenheiten." Dasselbe fast wörtlich bestimmt Art. 45 der Lübischen Verfassung. In Bremen fehlt es an einer ausdrücklichen Bestimmung, doch nur deswegen, weil man den früher in der Verfassung enthaltenen Passus als selbstverständlich gestrichen hat.[1]) Das dem Zwecke der parlamentarischen Verantwortlichkeit dienende Interpellationsrecht ist somit unbestritten. Die besonders statuierte Pflicht des Senats zur Beantwortung zessiert bei „obschwebenden Verhandlungen" in Reichssachen. Dazu kann man die Instruktion nicht rechnen, da dies keine „Verhandlung" zwischen dem Reich und Hamburg ist. Somit ist die Bürgerschaft stets in der Lage, davon Kenntnis zu erhalten, in welcher Weise ihr Staat an der Willensbildung des Reiches teilnimmt.

§ 6.

Das bisherige Verfahren bei Aufgabe von Sonderrechten.

Es liegt die Frage nahe, ob das tatsächliche Verhalten der Regierungen mit den vorstehend entwickelten Ansichten im Einklang steht. Für den gewöhnlichen Verlauf der Gesetzgebung bedarf es keiner besonderen Prüfung. Daß dabei den Landtagen kein Mitwirkungsrecht zusteht, ist unbestritten, und der politischen Verantwortlichkeit haben sich die Minister nicht entzogen, vielmehr oft genug Auskunft über die durch ihre Unterschrift gedeckte Instruktion gegeben. Anders verhält es sich mit der Aufhebung von Reservatrechten. Da hier wesentliche Differenzen vorliegen, wird zu untersuchen sein, welche Praxis dabei befolgt worden ist.

[1]) Bollmann S. 69, speziell Anm. 1.

Der Fall ist mehrfach eingetreten, und zwar als Bremen und Hamburg dem Zollgebiet beitraten sowie bei dem Wegfall der Sonderrechte Bayerns, Württembergs, Badens hinsichtlich der Branntweinbesteuerung.

Der Anschluß des Bremischen Gebietes hat sich zu verschiedenen Zeiten vollzogen. Bereits 1873 mußten gelegentlich des Baues einer Eisenbahn die Zollverhältnisse geregelt und einzelne Teile an das Zollgebiet angeschlossen werden. Über die Modalitäten, unter denen sich dies vollziehen sollte, sind von Vertretern des Reiches und Bremens zunächst ohne Befragung der Landesvertretung, der Bürgerschaft, Verhandlungen gepflogen worden. Doch die Ausführung ist nur nach Einvernehmen mit der Bürgerschaft vorgenommen worden, der zu diesem Behufe eine Senatsvorlage: Verordnung betreffend Anschluß eines Bremischen Gebietteiles an das deutsche Zollgebiet unterbreitet wurde.[1])

Ob eine staatsrechtliche Verpflichtung zur Mitbeteiligung der Bürgerschaft als vorhanden angesehen wurde, ist bei diesen Vorgängen nicht weiter erörtert worden. Es scheint so, als hätte man sie in Bremen als selbstverständlich betrachtet. Man darf dies vielleicht aus dem Verhalten des Senats bei dem Zollanschluß Vegesacks im Jahre 1875 schließen. Dessen Einbeziehung in das Zollgebiet war von Preußen beantragt worden: der Bremische Senat war im Grunde nicht damit einverstanden, erklärte jedoch, einem entsprechenden Bundesratsbeschlusse nicht widerstehen, mit anderen Worten: seine Zustimmung geben zu wollen — „das Einverständnis der Bürgerschaft vorausgesetzt.“[2]) In bemerkenswerter Weise hat der Ausschuß des Bundesrats für Zoll- und Steuerwesen zu dieser Einschränkung Stellung genommen. Er erklärte nämlich unter dem 9. Februar 1875: „Der

[1]) Verhandlungen zwischen dem Senat und der Bürgerschaft vom Jahre 1873 S. 433 ff.: Mitteilung des Senats vom 26. April. Am 2. Juli 1873 trat die Bürgerschaft dem Antrag bei (Verhandlungen der Bremischen Bürgerschaft vom Jahre 1873 S. 345 f.).

[2]) Vgl. Mitteilung des Senats vom 22. Juni 1875 in: Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft 1875 S. 303

gemachte Zusatz . . . . . hat nicht die Bedeutung einer eigentlichen Bedingung, sodaß die abgegebene Erklärung, solange diese Bedingung nicht erfüllt wäre, nicht erteilt oder bei der Nichterfüllung wieder erloschen wäre. Es kann damit nur auf ein internes Verhältnis hingedeutet sein, welches nach der Ansicht des Senats geordnet werden muß, und von welchem die Beschlüsse des Bundesrats nicht weiter abhängig sein können."[1])

Man kann darüber zweifelhaft sein, ob der Bundesrat den Zusatz richtig interpretiert hat und ob dieser nicht vielmehr eine — unzulässige — Bedingung für die Giltigkeit der Abstimmung darstellen sollte. In dem Fall wäre anzunehmen gewesen, daß mangels Vorliegen einer Instruktion die Stimmabgabe nicht hätte erfolgen können. Sonst entspricht die Erklärung zweifellos der Rechtslage. Ob und aus welchen Gründen der Senat sich mit der Bürgerschaft ins Einvernehmen setzen will, und ob dabei eine Verständigung erzielt wird, geht den Bundesrat nichts an. Für ihn kommt nur die Frage in Betracht, ob der Vertreter des Staates im Bundesrat zustimmt oder ablehnt. Tatsächlich erscheint denn auch die Beteiligung der Bürgerschaft nicht als ausschlaggebend. Am 25. Juni wurde das Ergebnis der kommissarischen Verhandlungen dem Ausschuß für Zoll- und Steuerwesen zur Beschlußnahme übertragen mit der Maßgabe, daß der Beschluß dem Bundesrat zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt werden sollte. Die grundsätzliche Zustimmung des Staates Bremen war aber damit schon gegeben, da nach den kommissarischen Beratungen die Verordnung aus dem Jahre 1873 auf Vegesack ausgedehnt werden sollte und nur noch die näheren Bedingungen zu erledigen waren. Erst hinterher am 14. Juli 1875 erklärte sich die Bürgerschaft mit dem vom Senat beantragten Verfahren einverstanden, ohne auch diesmal die staatsrechtliche Seite zu erörtern.[2])

Auch bei dem Anschluß des weiteren Bremischen Gebietes

[1] Drucksachen des Bundesrats Session 1874/75 Nr. 26 zitiert bei Laband I S. 113 Anm. 2. In der angegebenen Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft ist diese Stellung des Bundesrates nicht erwähnt.

[2]) Verhandlungen der Bürgerschaft 1875 S. 233.

war dies nicht der Fall, obschon der dabei eingeschlagene Weg etwas anders war. Der Senat stellte nämlich selbst den Antrag, einen Vertrauensausschuß aus der Bürgerschaft zu wählen, um ihn bei den Verhandlungen über den Zollanschluß zu unterstützen. Die Bürgerschaft nahm den Antrag am 6. April 1881 an, behielt sich aber ausdrücklich die Entscheidung in der Sache vor, insbesondere die Freiheit, den Anschluß abzulehnen.[1]) Nach den früheren Darlegungen unterliegt es keinem Zweifel, daß eine solche Verwahrung dem Reiche gegenüber keinerlei Bedeutung besaß; doch findet sich keine Äußerung des Senats darüber. Jedenfalls aber hat der Senat sich diesmal ausdrücklich zu seinem Antrage durch die Bürgerschaft ermächtigen lassen. Allerdings gingen auch in diesem Fall kommissarische Erörterungen vorher, aber es wurde nichts Abschließendes festgestellt, und unter dem 29. August 1884 unterbreitete der Senat der Bürgerschaft den Antrag:[2]) „Die Bürgerschaft wolle ihn ermächtigen, für den Fall, daß der Bundesrat dem anliegenden Antrage der Bundesratsausschüsse für Zoll- und Steuerwesen, für Handel und Verkehr und für Rechnungswesen seine Zustimmung erteilt und unter dem Vorbehalte, daß der Reichstag den Reichsbeitrag zu den durch den Zollanschluß erwachsenden Kosten bewilligt, den Anschluß Bremens an das Zollgebiet zu beantragen."

Am 17. September 1884 genehmigte die Bürgerschaft diesen Antrag.

Auch bei dem Anschluß Hamburgs sind Differenzen über die zur Prüfung stehenden staatsrechtlichen Fragen nicht zutage getreten.[3]) Der Senat hat ähnlich wie in Bremen eine Vertrauenskommission der Bürgerschaft einsetzen lassen und diese von

[1]) Verhandlungen 1881 S. 175.

[2]) Verhandlungen 1884 S. 293.

[3]) Auf die seinerzeit bestrittene Frage, ob es sich bei diesen Dingen um ein durch Artikel 78 Abs. 2 geschütztes Sonderrecht handelte, braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden. Für unseren Zweck: zu untersuchen, wie im gegebenen Fall die Einzelstaaten vorgegangen sind, genügt die Tatsache, daß die dafür maßgebenden Kreise ein Sonderrecht für vorliegend ansahen und demgemäß verfahren sind. Vgl. Meyer S. 595 Anm. 21. — Eines besonderen Reichsgesetzes bezüglich des Eintrittes bedurfte es nicht;

vornherein an den Verhandlungen beteiligt. Außerdem gab er auf Anfrage über den Stand der Verhandlungen am 2. Mai 1881, nähere Auskunft ablehnend, u. a. folgende Erklärung:[1] „Dagegen betrachtet der Senat es als selbstverständlich, daß eine mit der Reichsregierung über die schwebende Angelegenheit zu erzielende Übereinkunft, bevor dieselbe für Hamburg Giltigkeit erlangen kann, auch der Bürgerschaft zur Mitgenehmigung vorzulegen ist.“ Eine Auffassung, die insofern irrig ist, als der Verzicht auf das Reservatrecht selbst mit unangreifbarer Giltigkeit durch den vom Senat zu instruierenden Bevollmächtigten ausgesprochen werden konnte. Nun war aber die Durchführung des Anschlusses mit sehr erheblichen Kosten verknüpft, von denen Hamburg die eine und das Reich die andere Hälfte — soweit diese 40 Millionen Mark nicht überschreiten würde — tragen sollte. Hierzu konnte der Senat für sich allein den Staat Hamburg nicht verpflichten; denn dessen Kostenbeitrag wurde ja nicht durch ein Reichsgesetz bestimmt, sondern der Staat verpflichtete sich in einer Vereinbarung mit dem Reich, jenen Betrag auf sich zu nehmen. Eine derartige Ausgabe von sich aus ohne Ermächtigung durch die Bürgerschaft zu machen, war der Senat nicht befugt. Eine Mitwirkung der Bürgerschaft war also bei dem Teil notwendig, der die Regelung der Kosten betraf. Hätte der Senat durch eine entsprechende Instruktion auf das Reservat verzichtet, so wäre es durch einen gegenteiligen Beschluß der Bürgerschaft nicht wiederhergestellt. Aber die Durchführung unter Hamburgs finanzieller Mithilfe wäre unmöglich geworden. Wie man auch in der Praxis einen Ausweg gesucht hätte, auf alle Fälle wäre ein schwerer staatsrechtlicher Konflikt entstanden. Deshalb wie aus allgemeinen politischen Gründen erscheint es sehr natürlich, daß man für die gesamte „Vereinbarung“ sich des Einverständnisses der Bürgerschaft versicherte.

Allerdings entsprach der weitere Fortgang nicht ganz der oben wiedergegebenen Auffassung. Am 25. Mai 1881 wurden

dieser war im Artikel 34 R.-V. bereits vorgesehen und sollte nur verwirklicht werden.

[1]) Eberstein S. 3.

durch Verhandlung von Kommissaren des Reichs und Hamburgs die Bedingungen des Anschlusses festgesetzt und zwar „unter Vorbehalt der Zustimmung des Herrn Reichskanzlers und des Senats der freien und Hansestadt Hamburg.“ [1]) Das heißt also: wenn der Senat durch eine entsprechende Instruktion seine Einwilligung gäbe, würde im Bundesrat die Zustimmung Hamburgs ausgedrückt werden. Wäre, wie zuerst grundsätzlich betont, zur Giltigkeit die Einwilligung der Bürgschaft notwendig gewesen, so hätte ein entsprechender Vorbehalt gemacht werden müssen. Da dies nicht geschehen ist, so wäre zu folgern, daß die Stellungnahme der Bürgerschaft nur für die Entscheidung des Senats tatsächlich maßgebend sein sollte, nicht aber daß nach außen hin beide Körperschaften als gleichmäßig beteiligt ihr Votum abzugeben hätten. Diese Auslegung steht jedoch wieder im Gegensatz zu dem tatsächlichen Vorgehen des Senats. Unter dem 3. Juni stellte er den Antrag: [2])

> „Die Bürgerschaft wollte es mitgenehmigen, daß die vorbehaltene Zustimmung . . . . Hamburgischerseits erteilt werde“

und bemerkte in der Begründung dazu: [3])

> „Ohne Zweifel stand dem Senat das verfassungsmäßige Recht zu, die dazu (sc. Verständigung mit der Reichsregierung) erforderlichen Verhandlungen sofort einzuleiten und unter Vorbehalt der Mitgenehmigung der Bürgerschaft zum Abschluß zu führen. Der Senat hat es aber vorgezogen, schon vor dem Beginn der Verhandlungen die Bürgerschaft durch seinen Antrag vom 28. März d. J. von seiner Absicht in Kenntnis zu setzen und um Ernennung von Vertrauensmännern zu ersuchen. Nach Kenntnisnahme von dem ganzen vorliegenden Material hat die große Mehrzahl der Vertrauensmänner der Einleitung derjenigen Verhandlungen sich zustimmig erklärt, deren Endresultat die Vereinbarung vom 25. Mai d. J. ist.“

Nach diesen Darlegungen und dem tatsächlichen Verhalten müßte man annehmen, daß der Senat vom Standpunkt des

[1]) Eberstein S. 31.
[2]) Eberstein S. 42.
[3]) Eberstein S. 9.

inneren Staatsrechts die Genehmigung der Bürgerschaft zu seiner Zustimmung für notwendig, nach außen aber sich allein für befugt hielt, die Erklärung abzugeben. Wenn man dazu den oben angegebenen ersten Ausspruch nimmt, daß die Vereinbarung, „bevor dieselbe für Hamburg Giltigkeit erlangen kann," der Bürgerschaft vorgelegt sein muß, so kann man meinen, der Senat stehe auf demselben — unbegründeten — Standpunkt, den in der Theorie Zorn eingenommen hat: daß eine wirksame Aufgabe des Sonderrechts ohne Einwilligung der Bürgerschaft überhaupt nicht vorgenommen werden kann. Jedenfalls ganz klar und folgerichtig war die Ansicht des Senats über die juristische Bedeutung der Mitwirkung der Bürgerschaft nicht. Bei der Beratung in der Bürgerschaft selbst sagte der Senatskommissar Senator Dr. Petersen nur:[1]) „Wenn die Vereinbarung . . . . durch Ihren Beitritt . . . . perfekt wird . . . .", eine weitere Auseinandersetzung in der Richtung fand nicht statt.

In stärkerem Maße wurde der Frage über die Mitbeteiligung der Landesvertretung Beachtung geschenkt, als es sich darum handelte, daß die drei süddeutschen Staaten von der im § 47 des Branntweinsteuergesetzes vom 24. Juni 1887[2]) eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen und der Steuergemeinschaft beitreten, also auf das in Art. 35 Abs. 2 R.-V. vorgesehene Sonderrecht verzichten sollten. In allen Fällen wurde dieser Beitritt durch ein Gesetz vollzogen und zu einem solchen war naturgemäß die Zustimmung der Landtage erforderlich.

In Baden wurde am 28. Juni der zweiten Kammer folgender Gesetzentwurf vorgelegt:[3])

„Die Großherzogliche Regierung ist ermächtigt, die zum Vollzug des Eintritts Badens in die Branntweinsteuergemeinschaft erforderlichen Vorkehrungen zu treffen und die zu solchem Zweck gebotenen oder eintretendenfalls nach § 48 des Reichsgesetzes vom 24. Juni l. J., die Besteuerung des Branntweins betreffend

[1]) Eberstein S. 43.

[2]) R. G. Bl. S. 253.

[3]) Verhandlungen der außerordentlichen Stände-Versammlung des Großherzogtums Baden im Juni und Juli 1887, Beilagen S. 34.

(Reichsgesetzblatt Seite 253), mit dem Bundesrat für eine Übergangsperiode zu vereinbarenden, im Gesetzesweg zu erlassenden Anordnungen durch landesherrliche Verordnung in Kraft zu setzen."

In der Begründung wird nichts darüber gesagt, wie die Regierung über das Recht der ständischen Mitwirkung denkt. Die Worte: die Regierung ist ermächtigt, lassen keinen Rückschluß zu, da sie sich aus der einmal gewählten Gesetzesform ergeben. Dagegen hat man sich in der Kommission näher damit befaßt und einstimmig zu der Ansicht bekannt, daß die Mitwirkung der Kammern unerläßlich sei. Mit nachstehenden Ausführungen gibt der Kommissionsbericht dem Ausdruck:[1])

„Der Wortlaut und die Begründung des Regierungsentwurfes könnte als zweifelhaft erscheinen lassen, ob die Großherzogliche Regierung die Zustimmung der Stände zur Aufgabe des Reservatrechts zum Eintritt in die Branntweinsteuergemeinschaft für geboten hält. Durch die Vorlage ist zwar tatsächlich die Zustimmung der Stände nachgesucht, allein es ist aus der Begründung nur soviel mit Sicherheit zu entnehmen, daß die Großherzogliche Regierung nur für den Fall eines späteren Eintritts als zum 1. Oktober und für den Fall einer in Aussicht genommenen eventuellen Notwendigkeit der Erhöhung der bestehenden Steuer und Übergangsabgabe die Zustimmung der Stände für geboten hält.

Die Kommission ist einstimmig der Ansicht, daß auch für das Aufgeben des Reservatrechts und für den Eintritt in die Branntweinsteuergemeinschaft, da hierdurch eine veränderte Besteuerung des Branntweins herbeigeführt wird, die ständische Zustimmung nach unserer Verfassung notwendig ist.

Nachdem durch die Versailler Bundesverträge und den Art. 35 der Verfassung die Besteuerung des Bieres und Branntweins der Landesgesetzgebung überlassen bleibt, die Besteuerung des Branntweins in Baden somit nicht unter Art. 4 Ziff. 2 der Reichsverfassung fällt, der Großherzoglichen Regierung also auch nicht die für Gegenstände der Reichsgesetzgebung ihr zustehenden

[1]) A. a. O. S. 47.

Rechte, unabhängig von der Volksvertretung ihre Entschließungen zu fassen, eingeräumt sind, und nach unserer Verfassung jede Art von Steuergesetzgebung und Veränderung derselben an die ständische Zustimmung gebunden ist, so ist es unseres Erachtens zweifellos, daß zum Beitritt Badens in die Branntwein- und Biersteuergemeinschaft ein Akt der Gesetzgebung notwendig ist.

Ihre Kommission hält daher eine Fassung des Entwurfs für notwendig, welche dieser Auffassung Rechnung trägt, und schlägt Ihnen vor, den Gesetzentwurf in folgender Fassung anzunehmen:

Die Großherzogliche Regierung ist ermächtigt, den Eintritt Badens in die Branntweinsteuergemeinschaft zu vollziehen, die hierfür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen und die zu solchem Zwecke gebotenen Falls nach § 48 des Reichsgesetzes vom 24. Juni l. J., die Besteuerung des Branntweins betreffend (Reichsgesetzblatt S. 253), mit dem Bundesrat für eine Übergangsperiode zu vereinbarenden, im Gesetzesweg zu erlassenden Anordnungen durch landesherrliche Verordnung in Kraft zu setzen."

Es geht nicht deutlich hieraus hervor, ob man einer ohne Einwilligung der Kammern abgegebenen Zustimmung überhaupt die Wirkung bestreiten will; nach den vertretenen Grundsätzen ist es anzunehmen. Wie aber die gesamten früheren Darlegungen ergeben, ist die Begründung eine gänzlich verfehlte und die Berufung auf Art. 4 Z. 2 nach keiner Richtung gerechtfertigt. Die hier angewendete Argumentation nimmt dem Reich in jedem Fall, nicht nur wenn Sonderrechte in Frage stehen, die Möglichkeit einer Kompetenzerweiterung, durch welche Steuergesetze der Einzelstaaten berührt werden. Es würde danach stets, wenn die Gesetzgebung des Reiches das einzelstaatliche Finanzwesen alterierte, die ständische Zustimmung erforderlich sein: eine Folge, die zu dem Wortlaut der Reichsverfassung in schroffstem Gegensatz steht. Wie die badische Regierung und das Plenum der Kammer sich dazu gestellt haben, geht aus den Berichten nicht weiter hervor. Jedenfalls wurde der Gesetzentwurf in der Kommissionsfassung von der zweiten und danach von der ersten Kammer angenommen.

In Bayern wurde das betreffende Gesetz am 16. September zur Beratung gestellt.[1]) Der erste Art. lautet:

„Die k. Staatsregierung ist ermächtigt, die im § 47 des Reichsgesetzes vom 24. Juni 1887, betreffend die Besteuerung des Branntweins, vorbehaltene Zustimmung zu erklären."

In der Sitzung vom 21. September wurde mündlich über die inzwischen stattgehabten Kommissionsberatungen Bericht erstattet. Der Berichterstatter teilte dabei mit,[2]) daß die Kommission sich der Ansicht derjenigen Rechtslehrer angeschlossen habe, welche meinten, daß nach außen hin die einmal im Bundesrat abgegebene Erklärung bindend sei, selbst wenn die Instruktion unter Verletzung der Landesverfassung zustande gekommen sei. Allerdings bliebe der Minister verantwortlich. „Es ist damit gesagt, daß die Ministerverantwortlichkeit eintrete, sobald durch einen zustimmenden Akt in Berlin das Landesrecht dadurch verletzt sei, daß die Kammern nicht vernommen worden seien."[3]) Dies kann nur so verstanden werden, daß nach Landesrecht vorerst die Zustimmung des Landtages einzuholen ist. Wie der Berichterstatter angab, habe auch der Staatsminister von Riedel den gleichen Standpunkt geteilt. Die Mitteilung beruhte aber auf einem offensichtlichen Mißverständnis. Die Anschauung der Bayrischen Regierung ging aus einer vom Minister von Riedel in Übereinstimmung mit den übrigen Ministern abgegebenen Erklärung hervor, in der es heißt:[4])

„Ich habe bereits im Ausschusse und zwar in Übereinstimmung mit dem Ministerrate erklärt, daß nach der Auffassung der k. Bayrischen Staatsregierung ein Reservatrecht vom reichsrechtlichen Standpunkte aus als in giltiger Weise aufgegeben zu erachten sei, wenn Bayern gemäß Art. 78 Abs. 2 seine Zustimmung im Bundesrate erklärt hat, daß aber das betreffende Ministerium dem Lande gegenüber die volle Verantwortung für

---

[1]) Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages im Jahre 1887/88. Sten. Ber. I. Bd. S. 17. Beilage 2 enthält den Entwurf.

[2]) A. a. O. S. 19 ff.

[3]) A. a. O. S. 25.

[4]) A. a. O. S. 26 f.

eine derartige Erklärung zu tragen habe, und daß daher wohl kein Ministerium und insbesondere auch nicht das gegenwärtige daran denken werde, ein Reservatrecht von irgend einem Belange ohne vorherige Zustimmung des Landtages aufzugeben."

Der Unterschied liegt auf der Hand. Die Ministerverantwortlichkeit wird auch darin anerkannt, aber nicht dafür, daß die Zustimmung der Kammern nicht eingeholt ist, sondern für die materielle Erklärung. Die Regierung ist also der — nach der vorangehenden Untersuchung für völlig korrekt zu haltenden — Meinung, daß vom Standpunkt des Reichsrechts lediglich die Abstimmung im Bundesrat entscheidend ist, und daß das Landesrecht eine Hinzuziehung der Kammern nicht verlangt, daß aber die Minister für die Instruktionserteilung in diesem Fall wie bei den sonstigen durch ihre Unterschrift gedeckten Regierungshandlungen dem Parlament verantwortlich sind. In der Kammer wurde die grundsätzliche Abweichung der beiden Ansichten nicht bemerkt, und der Minister unterstrich sie nicht weiter. Auch die Meinung der Kommission wurde nicht angefochten: nur ein Abgeordneter erklärte[1]) für sich und seine Freunde, daß sie es nicht als eine unbestrittene Frage ansähen, daß dem Reich gegenüber lediglich durch die Erklärung des Bundesratsbevollmächtigten in verbindlicher Weise auf ein Reservatrecht verzichtet werden könne. Im übrigen fand das Gesetz Annahme.

Auch in Württemberg wurde die Zustimmung der Kammern nachgesucht und zu dem Behufe gleichfalls die Form eines Gesetzes gewählt. In der Begründung sagt die Regierungsvorlage:[2])

„Die k. Staatsregierung beabsichtigt . . . die in § 47 des Gesetzes Württemberg vorbehaltene Zustimmung zu erklären, sie will sich jedoch, wie auch in der 51. Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 24. Mai d. J. (Sten. Prot. S. 930) erklärt worden ist, zuvor der Übereinstimmung mit der Landesvertretung vergewissern."

Daraus kann man entnehmen, daß die Regierung die Not=

[1]) Abgeordneter Ruppert a. a. O. S. 36 f.

[2]) Verhandlungen der Württembergischen Kammer der Abgeordneten in den Jahren 1886 – 1888. Erster Beilagen=Band. Zweite Abteilung S. 606.

wendigkeit vorheriger Zustimmung der Kammern nicht anerkennt, diese vielmehr nur aus Zweckmäßigkeitsgründen nachsucht. Die verstärkte volkswirtschaftliche und staatsrechtliche Kommission der Kammer der Abgeordneten unterwarf diese Frage eingehender Prüfung. Grundsätzlich sprach sie sich so aus:[1])

„Aus dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung (des Art. 78 Abs. 2) ergibt sich unzweifelhaft, daß zur Rechtsgiltigkeit eines Verzichts auf ein württembergisches Sonderrecht die Zustimmung des württembergischen Bevollmächtigten im Bundesrat ausreicht, und insbesondere die Zustimmung der württembergischen Landesvertretung nicht erforderlich ist."

Über die andere Frage, ob unter dem Gesichtspunkt des inneren württembergischen Staatsrechts im Hinblick auf die ministerielle Verantwortlichkeit die Befragung der Kammern notwendig sei, wurde jedoch keine prinzipielle Erörterung angestellt, da im vorliegenden Fall die Regierung allen formell-rechtlichen Anforderungen entsprochen hätte.

Auch in seinem mündlichen Bericht im Plenum wiederholte der Berichterstatter Dr. Göz die gleichen Ansichten.[2]) Eine eigentliche Zurückweisung durch andere Abgeordnete fanden diese nicht; näher befaßte sich nur ein Mitglied der Kammer (Probst) damit. Er meinte,[3]) daß sehr viel für die skizzierte Anschauung spräche, daß die Stimmabgabe im Bundesrat den Staat binde, konnte sich aber doch nicht ganz damit einverstanden erklären, und zwar wegen der Konsequenzen. Denn dieser Grundsatz hätte dann nicht nur bezüglich der Reservatrechte Geltung, sondern träfe auch auf alle anderen Rechte zu, die auf diese Weise verloren gehen könnten, ohne daß — abgesehen von der Anklage gegen die, die ihr Votum so abgegeben hätten — etwas dagegen zu unternehmen sei. Die Allgemeingiltigkeit des Grundsatzes ist zwar logisch betrachtet nicht, wie der Abgeordnete meinte, die Kon-

[1]) A. a. O. S. 608.

[2]) Verhandlungen. Dritter Protokollband. 63. Sitz. a. 13. Sept. 1887. S. 1180.

[3]) Ibid. 64. Sitz. a. 14. Sept. S. 1186.

sequenz jener Anschauung, sondern ihre Voraussetzung, im übrigen aber hatte er in der Hauptsache recht.

Die Stellungnahme der Regierung wurde durch den Ministerpräsidenten Freiherrn von Mittnacht mit folgenden Worten gezeigt:[1])

„Was die Zustimmung der Landesvertretung zu einer Regierungserklärung betrifft, durch welche nach Art. 78 Abs. 2 der Reichsverfassung die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates zu der Aufhebung oder Abänderung eines Reservatrechtes ausgesprochen wird, so hat es die K. Staatsregierung, wie bekannt, stets als ihre konstitutionelle Verpflichtung anerkannt, vor Abgabe einer solchen Regierungserklärung — die im Bundesrat erfolgen kann, aber auch außerhalb des Bundesrats gegenüber den betreffenden Reichsorganen — der Übereinstimmung der Landesvertretung sich zu versichern."

Eine Rechtspflicht, das Einverständnis der Kammern einzuholen, erkannte der Minister also nicht an, nur eine konstitutionelle Pflicht. Hiermit wollte er offenbar sagen, daß der Grundsatz politischer Verantwortlichkeit dem Minister gebiete, in einer so wichtigen Frage nicht ohne Einvernehmen mit den Kammern zu handeln. Er verwies ferner ausdrücklich auf seine frühere — im § 3 erwähnte — Erklärung vom 8. Februar 1872, in welcher er schon die gleiche Meinung vertreten hätte: „Von den Rechtsanschauungen, welche ich namens der K. Staatsregierung im Februar 1872 in diesem Hause in Absicht auf die Auslegung des Art. 78 der Reichsverfassung vorgetragen habe, ist damit nichts zurückgenommen." Er konnte sich darauf berufen, daß die Kammer damals durch ihre Abstimmung dies gebilligt habe. Auch jetzt wurde ein Widerspruch dagegen nicht laut, und die Kammern nahmen das Gesetz an.

Zusammenfassend muß man sagen, daß die Regierungen zwar sich des Einverständnisses der Kammern stets versichert haben, wenn ihr Land ein Reservatrecht aufgab, daß sie aber, wann immer sie sich darüber ausließen, eine staatsrechtliche Verpflichtung dazu nicht anerkannt haben. Es erscheint die Befragung

[1]) A. a. O. S 1190.

der Kammern somit nur als Ergebnis der Erwägungen über politische Zweckmäßigkeit; sie hätte danach, wenn man dies für praktischer gehalten haben würde, ebensogut unterbleiben können, ohne daß die Regierungen nach ihrer — zutreffenden — Meinung in solchem Fall einen Rechtssatz verletzt hätten.

III.
Die Möglichkeit besonderer gesetzlicher Regelung.

§ 7.
Die bisherigen Versuche.

Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung, daß nämlich der gegenwärtige Rechtszustand keine Bindung der die Instruktion erteilenden Minister an die Zustimmung der Landtage kennt, läßt noch die Frage entstehen, ob de lege ferenda eine landesrechtliche Bestimmung möglich ist, die allgemein oder für gewisse Fälle vorschreibt, daß der Minister sich der Einwilligung des Parlaments versichern muß. Man kann den grundsätzlichen Einwand erheben,[1]) daß — wie es um die Möglichkeit eines derartigen Gesetzes auch bestellt sein mag — die Regierungen schwerlich geneigt sein werden, sich ein so wichtiges Stück ihrer Kompetenz beschneiden zu lassen. Es ist in der Tat eine solche Geneigtheit vor der Hand mit Fug zu bezweifeln. Aber es bleibt doch folgendes zu berücksichtigen: Es hat u. a. namentlich Triepel[2]) einleuchtend gezeigt, daß trotz rückläufiger Strömungen die Tendenz zur Stärkung der unitarischen Elemente sich im deutschen Verfassungsleben als siegreich erwiesen hat. Mit Recht hat derselbe hervorgehoben,[3]) daß gerade der Bundesrat nicht als eine Fessel dieser Bewegung gewirkt habe. Nun ist es keineswegs ausgeschlossen,

---

[1]) Vgl. Laband I S. 225.

[2]) Unitarismus und Föderalismus.

[3]) A. a. O. S. 85.

daß ein weiteres Anwachsen der unitarischen Verfassungselemente nicht alle Bundesregierungen mit großer Befriedigung ansehen würden. Daß diese dann, um ihre ablehnende Haltung dem vielleicht sonst entschlossen unitarischen Bundesrat gegenüber mit Aussicht auf besseren Erfolg oder im Fall des Art. 78 Abs. 2 mit größerem Nachdruck vertreten zu können, sich verpflichten, sich vorher mit ihren Kammern ins Einvernehmen zu setzen, erscheint nicht völlig ausgeschlossen. Bei Begründung des später zu erwähnenden Antrages Arendt-Labiau im preußischen Abgeordneten-Hause wurde als sein leitender Gedanke angegeben:[1]) „daß wir es für richtig halten, in Fragen unseres beschworenen Verfassungsrechts der Regierung eine Stütze anzubieten gegenüber zentralistischen Tendenzen anderer Faktoren des Reiches, die nicht in Einklang stehen nach unserer Meinung mit der föderalistischen und partikularistischen Gestalt, die das deutsche Reich durch die ganze Geschichte und durch sein ganzes Werden erhalten hat." Daß alle einzelstaatlichen Regierungen von derartigen Anschauungen grundsätzlich weit entfernt sind, braucht man schon jetzt nicht anzunehmen. Danach erscheint es also keineswegs so völlig undenkbar, daß sie im Laufe der Entwicklung eine unter diesem Gesichtspunkt angebotene — vielleicht nur vermeintliche — Unterstützung für ihre Haltung akzeptieren werden.

Bis jetzt haben freilich die Versuche, durch entsprechende Gesetze den Landtagen ein Einwirkungsrecht zu sichern, keinen praktischen Erfolg gehabt. Schon während noch der Norddeutsche Bund bestand, ist ein in dieser Richtung liegender Antrag gestellt worden und zwar im preußischen Herrenhause. Dieser die Unterschrift des ehemaligen preußischen Justizministers Grafen zu Lippe sowie 26 anderer Herrenhausmitglieder tragende Antrag vom 6. Oktober 1869 lautete:[2])

„Das Herrenhaus wolle beschließen: daß

[1]) Vom Abgeordneten von Heydebrand und der Lase. Sten. Ber. der Verhandlungen des preußischen Hauses der Abgeordneten. 20. Legislaturperiode II. Session 1905-06. IV. Bd. Sp. 5455.

[2]) Anlagen zu den Verhandlungen des preußischen Herrenhauses Sitzungsperiode von 1869/70. Nr. 5.

1. seiner Überzeugung nach die in den Gesetzen vom 12. und 21. Juni betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen und die Gewährung der Rechtshilfe (Bundesgesetzblatt S. 201 und 305) liegenden gleichzeitigen Änderungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 27. Juli 1867 und der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ohne Zustimmung der preußischen Landesvertretung nicht hätten getroffen werden dürfen;

2. die Königliche Staatsregierung zu ersuchen sei, dem entgegen zu wirken, daß in Zukunft Änderungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes, soweit durch dieselben zugleich Änderungen der preußischen Verfassungsurkunde herbeigeführt werden, ohne Zustimmung der preußischen Landesvertretung vorgenommen werden."

In einer Kommission, der am 7. Oktober der Antrag überwiesen wurde,[1]) modifizierte Graf zur Lippe den Antrag und erreichte dort dessen Annahme in folgender Fassung:[2])

„Das Herrenhaus wolle in Erwägung:

Daß seiner Überzeugung nach die in dem Gesetz vom 12. Juni 1869, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen (Bundesgesetzblatt S. 201), liegende gleichzeitige Änderung der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 27. Juli 1867 und der preußischen Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ohne Zustimmung der preußischen Landesvertretung nicht hätte getroffen werden sollen,

beschließen, daß die Königliche Staatsregierung zu ersuchen sei, dem entgegen zu wirken, daß Änderungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes, soweit durch dieselben zugleich Änderungen der preußischen Verfassungsurkunde herbeigeführt werden, ohne Zustimmung der preußischen Landesvertretung vorgenommen werden."

[1]) Sten. Ber. über die Verhandlungen der durch Allerhöchste Verordnung vom 21. September 1869 einberufenen beiden Häuser des Landtages. Herrenhaus I. Bd. S. 12.

[2]) Ibid. Zweiter Band. Anlagen S. 67.

Zu diesem Antrag stellte Freiherr von Tettau nebst 26 anderen Unterzeichnern am 16. November folgenden Verbesserungsantrag:[1])

„Das Herrenhaus wolle beschließen:

Statt des Antrages der Kommission folgenden Antrag anzunehmen:

„Die Königliche Staatsregierung zu ersuchen, dem entgegen zu wirken, daß Änderungen der Verfassung des Norddeutschen Bundes, sofern dieselben über die Grenzen des Artikels IV der Bundes-Verfassungsurkunde hinaus zugleich Änderungen der preußischen Verfassungsurkunde herbeiführen, ohne Zustimmung der preußischen Landesvertretung vorgenommen werden."

In der Sitzung vom 17. November 1869 wurde jedoch mit 58 gegen 42 Stimmen ein Antrag auf Übergang zur Tagesordnung angenommen und damit wurden jene beiden Anträge verworfen.[2])

Der Antrag des Grafen zur Lippe war in sich widerspruchsvoll. Er ging, wie auch der Antragsteller bei der Begründung klar aussprach, davon aus, daß der Bund mit Errichtung des Bundes-Oberhandelsgerichts seine Kompetenz überschritten habe, zog daraus aber keine praktischen Konsequenzen, etwa so, daß dieses — nach Ansicht des Antragstellers doch verfassungswidrige — Gesetz nichtig sei und deshalb das Oberhandelsgericht wieder aufgenommen werden müsse oder daß durch nachträgliche Zustimmung der Einzelstaaten der Mangel geheilt werde, sondern verlangte nur für die Zukunft, daß man in ähnlichen Fällen die Zustimmung der Landesvertretungen einholen solle. Tatsächlich handelte es sich bei dem Antrage aber weniger darum, die Abstimmung zu binden an die vorherige Einwilligung des Landtages, als vielmehr darum, die Kompetenz des Norddeutschen Bundes überhaupt einzuschränken. Demgemäß stand bei der Auseinandersetzung in der Kommission wie im Plenum fast ausschließlich die Frage der Kompetenz-Kompetenz des Norddeutschen Bundes zur Debatte. Der Gesichtspunkt, ob es, abgesehen von dem geltenden Recht, grundsätzlich juristisch zulässig sei, der Landesvertretung jenes Recht

[1]) l. c. S. 93.

[2]) A. a. O. I. Band S. 51 ff.

zuzubilligen, wurde nur in der Kommission von dem Regierungskommissar Pape berührt. Nach dem Bericht führte er aus:[1] „Noch weniger könne der Behauptung zugestimmt werden: die Königliche Staatsregierung habe vom Standpunkte des preußischen Staatsrechts zu einem Gesetze, welches sowohl die preußische Verfassung als die Bundesverfassung alteriere, im Bundesrate nicht eher ihre Zustimmung zu erteilen, als nachdem der preußische Landtag das Gesetz genehmigt habe. Diese Ansicht führe insofern zu einem Widerspruche mit der Bundesverfassung, als nach der letzteren den Landesvertretungen eine Beteiligung bei der gesetzgebenden Gewalt des Bundes nicht zustehe und die Abstimmungen im Bundesrate von der vorgängigen Genehmigung der Landesvertretungen nicht abhängig sein dürften.“ Eine nähere Begründung für diese letzte Behauptung wurde jedoch nicht gegeben.

Nach Errichtung des deutschen Reiches wurden dann in Bayern und Württemberg Anträge ähnlichen Inhalts gestellt; dabei handelte es sich besonders um etwaige Abänderung der Reservatrechte nach Art. 78 Abs. 2. Die oben zitierten Ausführungen des Ministers von Mittnacht in der Reichstagssitzung vom 22. November 1871 veranlaßten den Abgeordneten Österlen und 17 Genossen unter dem 7. September 1871 in der württembergischen zweiten Kammer folgenden Antrag einzubringen:

„In Erwägung 1. daß die Ausdehnung der Verfassung des Norddeutschen Bundes auf Württemberg durch Vertrag vom 25. November 1870 nur unter den im Artikel 2 dieses Vertrages angeführten Maßgaben zwischen den kontrahierenden Staaten vereinbart und seitens der württembergischen Stände genehmigt worden ist;

2. daß die durch jene Maßgaben vertragsmäßig festgesetzte Beschränkung der Reichsgesetzgebung nach klarem Recht und nach der Natur der Sache nicht durch einen Akt der Reichsgesetzgebung, sondern nur vertragsmäßig unter Zustimmung des württembergischen Staats beseitigt werden kann, was durch das Protokoll datiert Berlin, 25. November 1870 als selbstverständlich anerkannt worden ist;

[1] A. a. O. Anlagen S. 62.

3. daß die Zustimmung des württembergischen Staats hierzu nach Verfassungsurkunde § 85 nur mit Einwilligung der württembergischen Stände erteilt werden kann:

aus diesen Gründen und in Betracht der Bedeutung der durch den Vertrag vom 25. November 1870 Art. 2 vorbehaltenen Rechte für die materiellen Interessen des Landes stellen die Unterzeichneten den Antrag:

Hohe Kammer wolle beschließen:

I. das verfassungsmäßige Recht der Stände auf Zustimmung zu Abänderung des Vertrags vom 25. November 1870 zu verwahren und demzufolge

II. der K. Staatsregierung zu erklären:

1) daß die Kammer eine ohne ständische Zustimmung beschlossene Abänderung jenes Vertrags für den württembergischen Staat als verpflichtend nicht zu erkennen vermöchte;

2) daß durch einseitige Zustimmung zur Abänderung oder Aufhebung des Vertrags vom 25. November 1870 die dafür verantwortlichen Regierungsorgane einer Verletzung der Landesverfassung sich schuldig machen würden."

Die Tendenz dieses etwas unklar gefaßten Antrages war nun allerdings, die Zustimmung des Landtages nicht nur bei der Beseitigung von Reservatrechten als gesetzliche Pflicht zu statuieren, sondern überhaupt für alle Fälle der Kompetenzerweiterung.[1]) Am 12. Dezember 1871 wurde der Antrag der staatsrechtlichen Kommission überwiesen, die unter dem 31. Januar 1872 durch den Freiherrn von Gemmingen Bericht erstattete.[2]) Die Kommission kam zu folgendem Schluß:

„Es wolle die Kammer in Erwägung 1), daß der K. Regierung das Recht zusteht, Abstimmungen im Bundesrate im Sinne des Abs. 1 und 2 des Art. 78 der Reichsverfassnng ohne Zustimmung der Landesvertretung vorzunehmen;

[1]) Vgl. die entsprechende Bemerkung des Berichterstatters Freiherrn von Gemmingen. Protokoll der Verhandlungen S. 1401. Anders wieder ein Unterzeichner des Antrags, Abgeordneter Streich, S. 1369.

[2] Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten. Erster Beilagenband, zweite Abteilung S. 593 Beil. 149.

2) daß vermöge der für Württemberg verbindlichen Kraft der Reichsverfassung durch eine derartige Abstimmung auch eine Bestimmung der Landes-Verfassung nicht verletzt werden kann; —

über den Antrag von Österlen und Genossen zur Tagesordnung übergehen."

Bei den Verhandlungen wurde von dem Abgeordneten von Sick und 12 Grnossen noch ein Antrag eingereicht:

„Es wolle die hohe Kammer in Erwägung

1) daß der K. Staatsregierung das Recht zusteht, Abstimmungen im Bundesrat im Sinne des Art. 78 Abs. 1 der Reichsverfassung ohne Zustimmung der Landesvertretung vorzunehmen;

2) daß gegenüber der K. Staatsregierung hinsichtlich der in Art. 2 des Vertrags vom 25. November 1870 Württemberg vorbehaltenen Rechte die Erwartung ausgesprochen ist, es werde von ihr mit dem etwaigen Verzichte auf eines oder mehrere dieser Rechte nur in Übereinstimmung mit der Landesvertretung vorgegangen werden,

„über den Antrag Österlen zur Tagesordnung übergehen."

Dieser Antrag bestreitet die Befugnis des Reiches, Kompetenzerweiterungen allein von sich aus vorzunehmen, nicht; er gibt auch indirekt zu, daß bei dem Verzicht auf Reservatrechte die Erklärung im Bundesrat genügt und verlangt nur als politische Pflicht der Minister, daß sie in solchen Fällen sich vorher mit dem Landtag ins Einvernehmen setzen. Am 7. und 8. Februar 1872 kam der Antrag im Plenum zur Verhandlung. Bei der Abstimmung wurde der Kommissionsantrag, der die Rechtslage klar und zweifelsfrei ausdrückt, mit 60 gegen 29 Stimmen angenommen.[1])

Auch bei dieser Gelegenheit wurde die Frage, ob die Regierung durch Landesgesetz verpflichtet werden könne, vor der Instruktionserteilung die Kammer zu hören, sehr wenig erörtert;

[1]) Außerdem mit 80 gegen 9 Stimmen aus dem Antrag Sick die Nr. 3: es wolle die Kammer „an die K. Staatsregierung die Bitte richten, bei der Ständeversammlung ein Gesetz über Verantwortlichkeit der Minister in Bälde einzubringen".

im wesentlichen stand nur die Auslegung des Art. 78 zu **Diskussion**. Jener erste Punkt wird in dem sonst ausgezeichneten Kommissionsbericht nur von fern gestreift und dabei darauf hingewiesen,[1]) daß eine vorherige Befragung des Landtages mit sehr großen Umständlichkeiten und einer Hemmung der Reichsgesetzgebung verknüpft sein werde. Nicht viel anders verhielt es sich bei der ausgedehnten Beratung im Plenum. Auch hier wurde nur darüber gestritten, wie der Art. 78 aufzufassen sei, nicht darüber, ob das Landesrecht besondere Bestimmungen zulasse. Allerdings erklärte der Minister von Mittnacht[2]) es für unrichtig, daß es sich hinsichtlich der Reservatrechte um eine Angelegenheit des Landesrechts handele; die Bestimmungen darüber seien lediglich Vorschriften der Reichsverfassung und es könne der Landesverfassung nicht zustehen, ihrerseits die Entscheidung mitzulegen in die Hände der Landesvertretung. Aber diese Ausführungen sind nach ihrem Zusammenhang wohl nur so zu verstehen, daß die Landesverfassung die Zustimmung der Landtage nicht als Vorbedingung der reichsrechtlichen Giltigkeit vorschreiben könne; sie besagen aber kaum, daß auch vom Standpunkt des Landesrechts keine Verpflichtung des Ministers begründet werden könne, das Einverständnis des Landtages einzuholen. Diese Seite der Angelegenheit ist, wie erwähnt, unberührt geblieben.

Mit weit größerer Schärfe als in Württemberg wurde in Bayern der Kampf um eine weitere Hinzuziehung der Kammern zur Instruktionserteilung geführt. Unter dem 13. Dezember 1871 hatten die Abgeordneten Dr. Schüttinger und Dr. Karl Barth einen Initiativantrag „die Vertretung des Bayrischen Staats im Bundesrat betreffend" gestellt, dessen sachlich in Frage kommende Paragraphen folgendermaßen lauteten:[3])

„§ 1. In allen Fällen, in welchen der Bundesrat über Abänderungen der Kompetenz der Verfassung des deutschen Reiches oder über Zusätze zu derselben oder über diejenigen Vor-

[1]) A. a. O. S. 599.

[2]) A. a. O. S. 1388 f.

[3]) Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des bayrischen Landtages im Jahre 1871—72 Beilagenband I S. 527.

schriften dieser Verfassung beschließt, durch welche bestimmte Rechte Bayerns in dessen Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt wurden, sind die bayrischen Vertreter im Bundesrate bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten gebunden.

§ 2. Bevor diese Zustimmung der beiden Kammern des Landtags erfolgt ist, haben die bayrischen Vertreter im Bundesrate alle Anträge, welche sich auf die in § 1 bezeichneten Abänderungen beziehen, abzulehnen.

§ 3. Die bayrischen Staatsminister sind für die Beobachtung dieses Gesetzes nach Tit. X §§ 4—6 der Verfassungsurkunde und nach dem Gesetze vom 4. Juni 1848 „die Verantwortlichkeit der Minister betreffend", haftbar."

Dieser Antrag verlangt also für jeden Fall der Kompetenzerweiterung, einschließlich der Abänderung der Reservatrechte, eine Zustimmung der einzelstaatlichen Kammern. Ausgangspunkt für diese Forderung war unter Ignorierung der Reichsverfassung die Anschauung, daß die Bundesgewalt die ihr zustehende Kompetenz als eine vertragsmäßige besitze und daß diese auch nur auf vertraglichem Wege abgeändert werden könne. Als Konsequenz sahen die Antragsteller an:[1])

„Unmittelbare Folge dieses Grundsatzes müßte die sein, daß jede ohne Einwilligung der Landesvertretung abgegebene Zustimmung der bayrischen Vertreter im Bundesrate zu Beschlüssen, welche eine Erweiterung der Bundeskompetenz oder eine Beschränkung der Sonderrechte Bayerns betreffen, für den bayrischen Staat als unverbindlich zu erachten wäre."

Am 16. Dezember 1871 kam der Antrag zur vorläufigen Verhandlung, wobei sich der Minister von Lutz in der bereits früher erwähnten Weise dahin aussprach, daß der für das Reich entscheidende Vorgang allein die Stimmabgabe im Bundesrat sei. Der Antrag wurde dann dem verstärkten ersten Ausschuß überwiesen, der sich am 8., 9. und 29. Januar 1872 damit befaßte. Es ist dabei bemerkenswert, daß von dem Referenten Abgeordneten

[1]) In den Motiven zum Antrag S. 528.

Sedlmayr ein wichtiger Abänderungsantrag gestellt wurde. Er wollte nämlich einen neuen Paragraphen folgenden Wortlauts einschalten: [1])

„Jedes Reichsgesetz, durch welches ein in den Versailler Verträgen vom November 1870 dem Staate Bayern vorbehaltenes Verfassungsrecht berührt wird, ist für Bayern ohne Geltung, wenn nicht vorerst hierzu die Zustimmung des bayrischen Landtags erfolgt ist."

Dieser Modifikationsantrag wurde jedoch abgelehnt. Die Antragsteller Schüttinger-Barth änderten den § 1 ihres Antrags ab, der dann in dieser Fassung — die übrigen Paragraphen unverändert — Annahme fand und dem Plenum zur Zustimmung unterbreitet wurde. Er lautete:

„In den Fällen, in welchen der Bundesrat

1. über Abänderungen der Kompetenz der Verfassung des deutschen Reiches (Art. 78, Abs. 1 der deutschen Reichsverfassung);

2. über Zusätze zu derselben;

3. über diejenigen Bestimmungen dieser Verfassung beschließt, durch welche bestimmte Verfassungsrechte Bayerns in dessen Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt werden (Art. 78 Abs. 2 a. a. O.):

Sind die bayrischen Vertreter im Bundesrate bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten gebunden." [2])

[1]) Beilagenband S. 222. Seydel schildert in der ersten Auflage seines Kommentars diese Verhandlungen, doch ist er bei diesem Punkt nicht ganz deutlich. Er sagt (S. 277), wir besäßen von dem Berichterstatter (Abg. Sedlmayr) zwei Vorträge: einen lithographierten und einen gedruckten. In jenem beantrage er, den oben erwähnten Paragraphen einzuschalten, in diesem beantrage er das nicht mehr, dagegen eine andere Fassung des § 1. Es verhält sich damit so, daß der erste Vortrag das Referat im Ausschuß selbst war, bei dem er den Abänderungsantrag stellte, während der zweite, der Bericht an die Kammer mit dem vom Ausschuß beschlossenen Antrag war.

[2]) A. a. O. S. 175. Doch heißt es dort — an sich zweifellos richtiger — „1. über Abänderungen der Verfassung des usw." Der Referent Sedlmayr teilte nachher mit — Verhandlungsbericht S. 455 f. —, daß es heißen müsse „Abänderung der Kompetenz der Verfassung". Der Abg Dr. Völk bemerkte dazu — a. a. O. S. 466 —, daß die Kommission tatsächlich so, wie erst angegeben, beschlossen habe.

Der Ausschußbericht ist juristisch völlig halt- und wertlos.[1]) Einerseits vertritt er die Ansicht, daß alle Rechte, die nicht ausdrücklich dem Reiche überwiesen seien, der Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung entzogen blieben und nur durch einen neuen Vertrag eventuell dem Reiche zugewiesen werden könnten. Wer das meint, darf dann aber logischerweise nicht Forderungen stellen für den Fall, daß Kompetenzerweiterungen — nicht vertragsmäßig, sondern gesetzmäßig vorgenommen werden. Andererseits wieder behauptet er, schon jetzt sei aus der Reichsverfassung zu folgern, daß ein kompetenzerweiterndes Reichsgesetz für Bayern nur Geltung hätte, wenn die Kammer vorher ihre Zustimmung gegeben habe. Dann aber wäre ein besonderes Gesetz überflüssig. Das gibt der Bericht zu, sagt aber, da diejenigen, welche Bayerns Rechte dem Reich gegenüber wahren sollten, die Verfassung irrig ausgelegt hätten, müsse Bayern seinen Vertretern vorschreiben, wie sie die Rechte zu wahren hätten.

Jedenfalls sieht man hieran, daß die Freunde des Antrages eine klare Vorstellung von der rechtlichen Situation nicht hatten, und daß der Abg. Dr. Völk nicht ganz im Unrecht war, als er ihnen Konfusion vorwarf.

Bei den Verhandlungen im Plenum wurde ein Abänderungsantrag Dr. Huttler zu § 1 eingebracht, den auch die ursprünglichen Antragsteller unterstützten. Er lautete:[2])

„In allen Fällen, in welchen der Bundesrat über Erweiterung der Kompetenz der Verfassung des deutschen Reiches beschließt, soweit hierdurch die verfassungsmäßigen Landesrechte Bayerns oder die in Art. 78 Abs. 2 d. d. R.-V. Bayern gewahrten Reservatrechte eine Änderung erleiden, sind die bayrischen Vertreter im Bundesrate bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Kammer der Abgeordneten gebunden."

Die Verhandlungen wurden durch ein mündliches Referat

[1]) Auf S. 171 wird beispielsweise der Staat „nach allgemein wenigstens zur Zeit noch in Deutschland geltendem Begriff" bezeichnet als „die Gesamtheit aller Träger öffentlicher Rechte und Pflichten"!

[2]) Sten. Ber. S. 505.

des Berichterstatters Sedlmayr eingeleitet, ohne daß dabei neue oder juristisch zutreffendere Gesichtspunkte zutage getreten wären. In der sehr ausgedehnten Diskussion wurde im wesentlichen nur erörtert, wie der Art. 78 auszulegen sei. Der Ministerpräsident Graf von Hegnenberg-Dux charakterisierte mit Allgemeingiltigkeit die Tendenz der auf die Empfehlung der Anträge gestimmten Reden zutreffend, wenn er von dem Referenten sagte:[1] „Er war ... weniger bemüht, die Zulässigkeit des Antrages zu begründen, vielmehr hat er entschieden plaidiert gegen die Verträge von Versailles und gegen die Reichsverfassung.“ Da über die Frage, ob das Reich auf gesetzmäßigem Wege seine Kompetenz erweitern kann, die Akten geschlossen sind, braucht auf die Debatte im einzelnen nicht näher eingegangen zu werden. Hervorgehoben sei noch folgendes: Der Abg. Dr. Jörg wies darauf hin,[2] daß die Antragsteller ganz zutreffend die Konsequenzen ihres Antrages aufgezeigt hätten, so wie es der oben wiedergegebene Passus aus den Motiven erkennen läßt. Es wäre nicht abzuleugnen, daß kompetenzerweiternde Gesetze, die ohne Zustimmung des bayrischen Landtages ergehen würden, ungiltig seien. Dennoch solle eine entsprechende Bestimmung nicht in das Gesetz aufgenommen werden, weil man durch ein bayrisches Landesgesetz nicht eine authentische Interpretation der Reichsverfassung geben könne. Die Annahme des Gesetzes in der vorgelegten Fassung aber würde eine Aufforderung an die Staatsregierung bedeuten, eine politische Aktion in Berlin zu unternehmen, um eine authentische Interpretation der Verfassung im gewünschten Sinne herbeizuführen.

Auch die Gegner der Anträge beschränkten sich auf die Auslegung des Art. 78, ohne näher zu prüfen, ob der Antrag zwar nicht als Interpretation, wohl aber als Abänderung zulässig wäre. Gegen die Darstellung, es handele sich nur um eine Interpretation, wendete Minister von Lutz treffend ein:[3]

„Soviel ich die Gesetzgebung kenne, hat man dort dem deutschen Spruche: „Doppelt genäht, hält besser, noch nie ge-

[1] A. a. O. S. 503.
[2] A. a. O. S. 484.
[3] A. a. O. S. 488.

huldigt, und ich glaube auch aus guten Gründen. Ist es einmal möglich gewesen, über ein Gesetz hinwegzuspringen, dann nützt es auch nichts, wenn man das Gesetz zweimal gibt."

Bei der Abstimmung stimmten für den Modifikationsantrag Dr. Huttler 76 Abgeordnete, dagegen 72. Da aber zu einem bayrischen Verfassungsgesetz eine 2/3 Majorität notwendig ist, war der Antrag abgelehnt. Für den Antrag des Ausschusses waren weiterhin 73, dagegen 75 Stimmen, er war somit gleichfalls gefallen.

Der jüngste Versuch, einem Landtag maßgebenden Einfluß auf die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten einzuräumen, wurde am 29. Mai 1906 im preußischen Abgeordnetenhause unternommen. Veranlassung dazu war, daß durch das Diätengesetz den Reichstagsabgeordneten, die zugleich dem Landtag angehören, verboten wurde, unter bestimmten Voraussetzungen die Diäten und Reisekosten zu erheben, die sie als Landtagsabgeordnete beziehen und auf die ein Verzicht nach der preußischen Verfassung unzulässig ist. Es kam an jenem Tage ein Antrag Arendt-Labiau und Genossen zur Beratung, der nachstehenden Wortlaut hatte:

„Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen,
die Königliche Staatsregierung aufzufordern:
im Bundesrate dahin zu wirken, daß Eingriffe in die Verfassung der Einzelstaaten, insbesondere Preußens, im Wege der Reichsgesetzgebung vermieden, jedenfalls nicht ohne Einvernehmen mit den Einzellandtagen vorgenommen werden."[1])

Sieht man von der zweifellos sehr ungeschickten Fassung des Antrages ab, so war nach der Begründung durch den Abgeordneten Dr. von Heydebrand und der Lase sein Sinn folgender:[2])

„Unser Antrag verlangt nichts weiter, als daß die Königliche Staatsregierung und die preußischen Stimmen im Bundes-

---

[1]) Sten. Ber. über die Verhandlungen des preußischen Hauses der Abgeordneten. 20. Legislaturperiode II. Session 1905—1906. 75. Sitzung vom 29. Mai 1906 Sp. 5451.

[2]) A. a. O. Sp. 5453.

rate in einer Beschränkung, die sie sich selbst auferlegen, die ihnen nicht durch eine Gesetzgebung vinkuliert ist, sich an die Einzellandtage wenden und versuchen sollen, ihr Einverständnis in solchen Fragen herbeizuführen, wo es sich um Eingriffe in unser beschworenes Verfassungsrecht handeln würde."

Es wird damit also nicht die Kompetenz des Reiches irgendwie bestritten, nicht die Verfassung des Einzelstaats als Schranke für seine gesetzgeberischen Befugnisse aufgestellt. Nur soll dann, wenn die Verfassung durch Gesetzgebungsakte des Reiches tangiert wird, vorher das Einverständnis des Landtages nachgesucht werden. Entgegen dem Wortlaut des Antrages braucht dies nicht in jedem Fall zu geschehen, sondern nur nach Ermessen der Regierung und nicht als Rechtspflicht.[1]) Nach jener Begründung soll also nichts weiter als ein politisches Prinzip aufgestellt werden.

Gegen diese Grundgedanken wurde bemerkenswerterweise von keinem Abgeordneten eine direkt ablehnende Stellung eingenommen. Neben den Befürwortern[2]) kamen freilich auch Abgeordnete zu Worte, die ihre Bedenken geltend machten: So sah man im gegenwärtigen Moment keine Veranlassung für den Antrag;[3]) hielt den vorgeschlagenen Weg für ungangbar[4]) oder die Durchführung eines solchen Antrages überhaupt für praktisch unmöglich.[5]) Aber selbst diejenigen, die so ihre Einwendungen vorbrachten, erklärten sich mit den leitenden Gedanken des Abgeordneten von Heydebrand einverstanden und wollten in eine Kommissionsberatung eintreten.

Strikte Ablehnung erfuhr der Antrag nur durch die Vertreter der Staatsregierung. Der damalige Minister des Innern von Bethmann Hollweg wandte zunächst ganz zutreffend ein, daß es sich nicht mit dem bestehenden Rechtszustande vereinbaren lasse,

[1]) Sp. 5459 wird dies noch besonders hervorgehoben.

[2]) Außer dem Abg. von Heydebrand waren dies: Dr. Rewoldt Sp. 5462ff.; Malkewitz Sp. 5478f.; Dr. Wagner Sp. 5479f.; Freiherr von Zedlitz Sp. 5480ff.

[3]) Abg. Herold Sp. 5468.

[4]) Abg. Träger Sp. 5474.

[5]) Abg. Dr. Friedberg Sp. 5476.

wenn grundsätzlich jeder gesetzgeberische Akt, der in die Verfassung der Einzelstaaten eingriffe, vermieden werden solle. Das Verlangen, die Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten an eine Mitwirkung der Landtage zu knüpfen, erklärte er dann aus Gründen des Reichs- wie des preußischen Landesrechts für unstatthaft. Die Instruktionserteilung gehöre zur Exekutive der Regierungsgewalt, und da die Exekutive in der Hand des Königs liege, so wäre auch die Instruktion Sache des Königs. Der Antrag würde also einen Eingriff in die Exekutive der Regierung involvieren. Wir werden später sehen, ob dieser Gesichtspunkt von ausschlaggebender Bedeutung ist. Vom Standpunkt des Reichsrechts, meinte der Minister, würde der Antrag zu einer Verwischung der Gegensätze von Reichsgewalt und Volksvertretung führen. Die Rechte der Volksvertretung hätte der Reichstag wahrzunehmen, während die Rechte der Exekutive vom Bundesrat ausgeübt würden. Nun würde es der Konstruktion des Reichsgedankens widersprechen, wenn innerhalb des Bundesrats die Rechte der Volksvertretung zur Geltung kämen. Dies wäre der Fall, wenn der Bundesrat als gesetzgebendes Organ rechtlich an die Zustimmung der Einzellandtage gebunden würde. Den hierbei sehr naheliegenden Gedanken, ob eine solche Bindung sich mit Art. 5 Abs. 1 R.-V. verträgt, erwähnte der Minister nicht. Sein Einwurf, daß die Durchführung des Antrages die Grenzen von Volksvertretung und Regierung verschieben würde, könnte allenfalls als politischer, keinesfalls aber als juristischer Hinderungsgrund geltend gemacht werden.[1]) Auch der Justizminister Beseler, der dem Minister des Innern beipflichtete, erörterte die entscheidenden rechtlichen Gesichtspunkte ebensowenig. Er wies vor allem darauf hin, wie schwierig es praktisch sei, das geforderte Einvernehmen mit den Landtagen herzustellen — ein Bedenken, das den Antrag wieder nur höchstens als tatsächlich unzweckmäßig, nicht aber als juristisch unmöglich erscheinen ließe.

Die Ausführungen der Minister vermochten das Abgeord-

[1]) Es sei hervorgehoben, daß bei dieser Debatte auf allen Seiten des Hauses staatsrechtliche Anschauungen hervortraten, die teilweise erstaunlicher Art waren

netenhaus nicht davon zurückzuhalten, dem Antrag zuzustimmen. Einen praktischen Erfolg hat seine Annahme indessen weiter nicht gehabt.[1])

§ 8.
Grundsätzliche Beurteilung.

Wenn man prüft, ob und inwieweit durch Landesgesetz den Volksvertretungen ein Anteil an der Instruktion gesichert werden kann, so ergibt sich aus der bisherigen Untersuchung das eine mit aller Sicherheit: daß nämlich solche Mitwirkung in keinem Fall als Vorbedingung für die Giltigkeit der Abstimmung im Bundesrat und damit für die Wirksamkeit eines Reichsgesetzes aufgestellt werden kann. Unter welchen Voraussetzungen ein Reichsgesetz wirksam werden soll, bestimmt für das ganze Reichsgebiet ausschließlich die Reichsverfassung. Kein Landesgesetz ist imstande, weitere Bedingungen festzusetzen und auf diesem Wege möglicherweise ein Reichsgesetz kraftlos werden zu lassen. Würde also ein Einzelstaat die Giltigkeit der Reichsgesetze daran binden wollen, daß an der Instruierung seines Bundesratsbevollmächtigten das Parlament mitgewirkt hat, so würde ein derartiges Landesgesetz, da Reichsrecht vor Landesrecht geht, von vornherein nichtig sein.

Ist so an den Beschlüssen der Reichsorgane nicht zu rütteln, so könnte der Sinn eines entsprechenden einzelstaatlichen Gesetzes nur sein, einen Druck auf die Minister auszuüben, sich vor der Instruierung mit der Volksvertretung ins Einvernehmen zu setzen, und zwar dadurch, daß man ihnen androht, sie im Fall der Zuwiderhandlung zur Verantwortung zu ziehen. Es wäre dabei möglich, daß die Mitwirkung der Landtage nicht für sämtliche Instruktionen gefordert würde; man könnte sie ganz allgemein

[1]) von Rauchhaupt erklärt a. a. O. S. 59 diesen Beschluß für bedeutungsvoll. Wenn er auch die Krone nicht binde, so zeige er doch „die bei dem Zusammenwirken von Reich und Einzelstaat im Interesse der Selbsterhaltung der einzelstaatlichen Verfassungsgebilde gebotene Richtung."

nur für wichtige Fälle, vielleicht für Verfassungsänderungen, sogar nur für Kompetenzerweiterungen oder ganz speziell nur für Aufgabe eines Reservatrechtes für notwendig erklären. Die Mitwirkung könnte entweder darin bestehen, daß den Landtagen Gelegenheit gegeben wird, nur ihre Meinung zu äußern, während die freie Entschließung doch der Regierung vorbehalten wird, oder aber es könnte bestimmt werden, daß die Instruktion jedenfalls in Übereinstimmung mit dem Landtage erteilt wird. Praktisch würde man, je nach dem gewählten Modus, zu sehr verschiedenen Resultaten kommen, für die grundsätzliche juristische Wertung erscheint dies zunächst als belanglos.

Die Frage nach der Möglichkeit eines entsprechenden Gesetzes muß unter dem Gesichtspunkt des Landes-, wie unter dem des Reichsrechts gestellt werden. Jenem Gebiet gehört der einzige halbwegs juristisch aussehende Einwand an, der bei den gesamten im vorhergehenden Paragraphen erörterten Debatten in den Parlamenten als Beweis gegen die Zulässigkeit des Gesetzes vorgebracht wurde: der des Ministers von Bethmann Hollweg bei der Erörterung des Antrages Arendt-Labiau, daß dieser einen Eingriff in die, in der Hand des Königs liegende, Exekutive bezwecke. Es ist, wie bereits anfangs auseinandergesetzt, zutreffend, daß die Instruktionserteilung nicht in den Bereich der Gesetzgebung, sondern in denjenigen der Verwaltung fällt, weshalb denn auch die Stelle dafür zuständig ist, bei der die vollziehende Gewalt liegt. Aber daraus folgt nicht, daß es juristisch unmöglich ist, Organe der gesetzgebenden Gewalt daran zu beteiligen. Tatsächlich ist es nichts Unerhörtes, daß kraft besonderer Bestimmung die Parlamente an Akten mitwirken, die sich als Zweige reiner Verwaltungstätigkeit darstellen.[1]) Hatschek meint allerdings:[2]) „Das Parlament in konstitutionellen Monarchien darf keine Verwaltungsgrundsätze, die für das Ministerium bindend wären, aufstellen; das wäre ja der Übelstand, den wir in parlamentarisch regierten Ländern kennen gelernt haben und vor dem wir uns

[1]) Vgl. O. Mayer S. 6f.; G. Meyer, Verwaltungsrecht S. 2f.
[2]) A. a. O. S. 148.

hüten wollen. Das Parlament darf auch nicht Verwaltungsgrundsätze, die es selbst geschaffen, der Regierung aufoktroyieren . . .“

Wenn nun gesetzlich nur verlangt wird, daß das Parlament vor der Instruktion seine Meinung äußern soll, so liegt darin keine Bindung der Regierung; anders, wenn diese materiell der Ansicht der Volksvertretung zu folgen hat. Das heißt in der Tat, der Volksvertretung die Entscheidung über die Verwaltungsmaximen in die Hand legen, während ihr sonst nur die Kontrolle darüber zustand. Aber offensichtlich sind die Worte: „das Parlament darf nicht“ nur als Postulat der praktischen Politik zu nehmen. Hatschek behauptet nicht die juristische Unmöglichkeit, jedenfalls beweist er sie nicht. Er meint nur, daß durch das bezeichnete Vorgehen das Parlament so viel Macht an sich reißen würde, wie es sich nur mit einem parlamentarisch regierten Lande, nicht aber einer konstitutionellen Monarchie vertragen würde. Das ist zwar zutreffend. Aber diese Konsequenz steht nicht der Möglichkeit solcher landesrechtlichen Bestimmung entgegen. Ob wünschenswert oder nicht, wie unbestrittenermaßen die ständische Verfassung Mecklenburgs sich in eine konstitutionelle umwandeln kann, so können anderswo die konstitutionellen in parlamentarische Regierungsformen übergeführt werden. Ob dies ausdrücklich durch eine völlig neue Verfassung, ob es tatsächlich durch Abänderung eines einzelnen Punktes geschieht, ist belanglos. Sicher ist, daß bei dieser Rechtslage ein Gesetz der gedachten Art nicht durch Anzweifelung seiner staatsrechtlichen Giltigkeit bekämpft werden kann.

Ebensowenig steht dem etwas im Wege, daß den Ministern angedroht wird, sie würden im Fall der Zuwiderhandlung staatsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Selbst diejenigen Staaten, die überhaupt keine Bestimmung über die juristische Ministerverantwortlichkeit besitzen, sind durch nichts gehindert, in Zukunft festzulegen, daß Minister, die gegen die Verfassung oder sonstige Landesgesetze handeln, dafür verantwortlich gemacht werden.

Im übrigen sind auf dem Boden des Landesrechts weitere Einwände schwerlich denkbar.

Dagegen ist mehrfach ausgeführt worden, daß ein solches

Gesetz schon deshalb ungiltig wäre, weil es gegen den ausdrücklichen Wortlaut der Reichsverfassung oder doch mindestens gegen ihren Sinn verstoße. Es sei erwähnt, daß einzelne Schriftsteller die Frage nur gelegentlich der Sonderrechte besprechen; doch haben ihre Argumente allgemeine Bedeutung. Man könnte annehmen, daß diejenigen, die der Ansicht sind, Mitglieder des Reiches seien die Fürsten und Senate, sich auch insgesamt gegen die Zulässigkeit einer gesetzlichen Bindung wenden müßten, während man umgekehrt dort, wo man den Staaten selbst die Mitgliedschaft zuspricht, auch gegen ein Gesetz nichts einzuwenden haben könne. Tatsächlich zeigt sich jedoch, daß hier diese Scheidung nicht streng durchgeführt ist. Nur teilweise wird von dem erwähnten Grundsatze aus der vorliegende Punkt entschieden.

Zunächst steht allein mit der Art seiner Ablehnung Löning. Er — der, wie anfangs erwähnt, die Bundesstaaten für Mitglieder des Reiches ansieht — will das fragliche Landesgesetz aus folgendem Grunde für nichtig ansehen: Nach der Reichsverfassung werden die Bundesratsbevollmächtigten nur von dem Inhaber der Staatsgewalt ernannt und erhalten nur von ihm ihre Aufträge. Der Inhaber der Landesstaatsgewalt kann sich rechtlich in Ausübung der Funktionen, die ihm nach der Reichsverfassung zustehen, nicht beschränken, da Reichsrecht vor Landesrecht geht.[1])

Nun enthält aber in Wahrheit die Reichsverfassung keine derartige Bestimmung, wie Löning will. Art. 6 Abs. 2 sagt ganz allgemein: „Jedes Mitglied des Bundes kann soviel Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen usw." Nach der Grundanschauung Lönings wäre das: „Jeder Einzelstaat kann soviel usw. ernennen". Wer als Vertreter der Einzelstaaten dieses Recht ausübt, darüber sagt die Reichsverfassung nicht ein Wort. Wir haben schon oben gesehen, daß über die Art der Instruktionserteilung die Reichsverfassung selbst völlig schweigt, daß sie also den Inhabern der Landesstaatsgewalt keinerlei Funktionen in der Hinsicht überträgt. Damit fällt natürlich der Schluß Lönings.

---

[1]) Grundzüge S. 43.

Georg Meyer[1]) und Seydel[2]) kommen auf Grund ihrer prinzipiellen Stellung, daß nur die Regierungen im Bundesrat vertreten sind, und der sich daraus ergebenden Konsequenz, daß nur von ihnen die Instruktion ausgeht, zu dem Ergebnis, daß die Zustimmung des Landtages nicht festgelegt werden dürfe. Aber nicht alle Schriftsteller, die jene Grundanschauung teilen, bekennen sich zur gleichen Folgerung, so zum Beispiel nicht Geffcken.[3]) Sie ergibt sich auch nicht notwendig daraus. Im Gegenteil wäre daraus nicht mehr zu schließen, als daß die Giltigkeit der Instruktion für das Reich nur davon abhängt, ob sie von der Regierung ausgeht. Darüber aber wäre noch nichts gesagt, unter welchen Modalitäten, nach welchen Voraussetzungen es die Regierung unternehmen will, die Instruktion zu erteilen.

Seydel[4]) erhebt aber einen weiteren Einwand und begegnet sich dabei mit Hänel.[5]) Der Gedankengang ihrer Argumentation ist dieser: Nach Art. 5 R.-V. wird die Reichsgesetzgebung allein ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag. Ein Gesetz der gedachten Art aber würde die Reichsgesetzgebung in ihrem beabsichtigten und tatsächlichen Erfolge von der Mitwirkung der Einzellandtage abhängig machen. Dies verstoße offenbar gegen die Reichsverfassung. Außerdem würde an eine ersprießliche Tätigkeit des Reiches nicht gedacht werden können, da der Weg der Gesetzgebung dadurch zu umständlich würde.[6])

Es wird zu prüfen sein, wie solch Gesetz in der Praxis wirken würde. Wenn ein Bevollmächtigter vor einer Abstimmung im Bundesrat erklärt, der Landtag seines Staates habe noch nicht zu der Frage Stellung genommen oder sich mit der Re-

---

[1]) A. a. O. S. 431.

[2]) Kommentar S. 132 f. Bayrisches Staatsrecht I S. 512.

[3]) A. a. O. S. 53.

[4]) Kommentar S. 425 f.

[5]) Staatsrecht S. 784 f.

[6]) Sarwey a. a. O. II S. 78 ff. spricht sich eingehend dagegen aus, daß durch ein entsprechendes Gesetz die Giltigkeit der Instruktion bedingt würde. Ob er, unbeschadet ihrer Giltigkeit, überhaupt ein solches Gesetz für zulässig hält, geht aus seinen Ausführungen nicht klar hervor. So ähnlich auch Anschütz a. a. O. S. 541.

gierung nicht einigen können, so will er damit sagen, daß er noch keine Instruktion besitze. Dadurch kann er aber im gewöhnlichen Verlauf der Dinge, selbst wenn eine allgemeine Kompetenzerweiterung zur Debatte steht, eine Beschlußfassung nicht aufhalten. Seine Stimme wird eben nicht mitgezählt (Art. 7 Abs. 3). Selbst mehrere Staaten können auf solche Weise nichts ausrichten, da eine bestimmte Mindestzahl von Abstimmenden nicht vorgeschrieben ist.[1]) Und wenn etwa sämtliche oder doch nahezu sämtliche Bundesstaaten die gleiche Praxis verfolgen würden, so könnte man in diesem Fall nicht von einer eigentlichen Verzögerung sprechen, da man dann ja ganz allgemein überhaupt noch nicht eine Entscheidung treffen will. Man sieht, daß das Gesetz eine wirkliche Behinderung des Bundesrates nicht im Gefolge hätte. Der einzige Effekt wäre der, daß der Staat, der diese beabsichtigen wollte, einfach zurückbliebe, ohne auch nur die Möglichkeit zu haben, seine Meinung durch die Abstimmung im Bundesrat zu bekunden. Wenn aber der Landtag, ohne den Endzweck die Tätigkeit des Bundesrats zu hemmen, rechtzeitig sich mit der Instruktion einverstanden erklärt, so wird das Reichsorgan dadurch erst recht nicht behindert. Es bleibt dann nur das allgemeine Bedenken, daß die Landtage sich überhaupt mit Angelegenheiten des Reiches befassen und dadurch einen Einfluß ausüben. Das ist bei der Struktur des Reiches jedoch unvermeidlich. Selbst wenn die Reichsverfassung den Landtagen ausdrücklich jedwede Erörterung von Angelegenheiten, die zur Reichskompetenz gehören, untersagen würde, so ließe sich dies faktisch doch nicht durchführen.

[1]) Seulen versucht a. a. O. S. 30 f. den Beweis zu führen, daß bei Beschlüssen über Verfassungsänderungen der Bundesrat vollzählig sein müsse. In diesem Fall zessiere dann die Vorschrift des Art 7 Abs. 2, daß nichtvertretene oder nichtinstruierte Stimmen nicht gezählt werden. Diese Beweisführung erscheint sehr gewagt. Wenn eine allgemeine Vorschrift der Verfassung für einen einzelnen Fall nicht gelten soll, so müßte man eine positive Bestimmung dafür anführen können. Die Berufung auf den Werdegang des betreffenden Artikels genügt nicht. Man kann annehmen, daß, wenn Verfassungsänderungen nur mit der Erschwerung der Vollzähligkeit des Bundesrats sollten beschlossen werden können, auch eine entsprechende Bestimmung in die R.-V. aufgenommen worden wäre.

Reich und Einzelstaaten stehen vielzusehr in engster Wechselwirkung, als daß sich die Gebiete ihrer Arbeit völlig reinlich scheiden ließen. Solange nun gar ein ausdrückliches Verbot nicht besteht, haben die Parlamente, wie früher gezeigt, vielfache Möglichkeit, ihre Anschauungen auch über diejenigen Angelegenheiten zu äußern, über welche die Beschlußfassung im übrigen den Reichsorganen zusteht. Wenn dem aber so ist, so muß es auch statthaft erscheinen, daß jenes grundsätzlich anerkannte Recht der Meinungsäußerung — doch unter Zustimmung der Regierung! — besonders geregelt wird. Es sei nochmals betont, daß die rechtliche Unabhängigkeit der Reichsorgane dadurch nicht angetastet wird, da die im Bundesrat erfolgende Abstimmung jedenfalls unanfechtbar ist.

Anders würde die Verpflichtung, das Einverständnis des Landtages einzuholen, allerdings im Fall des Art. 78 Abs. 2, bei dem Verzicht auf ein Sonderrecht, wirken. Da hier eine positive Mitwirkung des bevorrechteten Staates erforderlich ist, so würde im gegebenen Fall ein Beschluß tatsächlich nicht zustande kommen, wenn dessen Vertreter im Bundesrat erklärt, erst die Stellungnahme seines Landtages abwarten zu wollen. Aber der Sinn dieser Erklärung ist doch wieder nur der, daß noch keine Instruktion erteilt sei. Woran das liegt: ob die heimische Regierung beispielsweise sich erst bei sachverständigen Personen näher informieren oder ob sie das Parlament befragen will, ist eine interne Angelegenheit, die den Bundesrat nichts angeht. Seine Stellung ist im ersten wie im zweiten Fall die gleiche. Eine Hemmung seiner Tätigkeit ist ja auch heute schon möglich, wenn die Regierung aus jenem angenommenen oder einem anderen Grunde nicht zu einem Entschluß über die Instruktion kommen kann. Auch dagegen besitzt der Bundesrat kein Mittel; er kann den betreffenden Staat nicht zwingen, die Instruktion zu erteilen. Ebenso verhält es sich, wenn vielleicht durch die Beratung des Landtages die Erteilung der Instruktion verzögert würde. Nur dann würde darin ein Verstoß gegen die Reichsverfassung liegen, wenn die Majorität des Bundesrates jetzt die Möglichkeit hätte, unter allen Umständen einen entscheidenden Beschluß herbeizuführen. Da dies nicht der Fall ist, kann auch nicht verhindert

werden, daß eine Verzögerung dadurch eintritt, daß die Regierung sich verpflichtet hat, ihre Erwägungen auch in der Form der Befragung des Parlaments stattfinden zu lassen.

Ebensowenig hindert die Reichsverfassung, daß dem Minister in Aussicht gestellt wird, im Fall der Zuwiderhandlung zur Verantwortung gezogen zu werden. Wir haben schon früher gesehen, daß — wie wenig auch die Reichsgesetze in ihrer Giltigkeit beeinflußt werden können — die Minister schon jetzt für die materielle Seite der Instruktionserteilung verantwortlich sind, zum mindesten allgemein politisch verantwortlich, im Einzelfall auch juristisch. Es kann darnach keinem Bedenken unterliegen, diese Verantwortlichkeit auch auf die formelle Seite auszudehnen, wenn hierüber besondere Bestimmungen getroffen werden.[1]) Ob man sich mit der politischen Verantwortlichkeit begnügen will oder ob man — und dies wäre bei der Aufstellung besonderer Normen das Natürlichere — solchen Verstoß gegen eine Verfassungsbestimmung mit dem Mittel der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit verhindern will, hängt vom freien Ermessen des Einzelstaats ab. Dort, wo schon heute bestimmt ist, daß bei einer Verfassungs- oder Gesetzesverletzung die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister Platz greift, bedarf es einer speziellen Vorschrift für den Fall der Zuwiderhandlung naturgemäß nicht mehr. Vom Standpunkt des Reiches ist es belanglos, welcher Weg gewählt wird, da in jedem Fall nur die Zuwiderhandlung gegen eine landesrechtliche Vorschrift getroffen werden soll, das Reichsrecht aber unberührt bleibt.

---

[1]) Bornhak I S. 143 ff. erklärt das in Art. 61 Preußische V. U. zur weiteren Regelung der Ministerverantwortlichkeit vorgesehene Gesetz für unmöglich, weil es im Widerspruch mit den reichsrechtlichen Strafgesetzen stehen würde. Diese Bedenken, die im wesentlichen aus der unrichtigen prinzipiellen Beurteilung der Ministerverantwortlichkeit entstanden sind, können nicht als beweiskräftig angesehen werden. Pistorius a. a. O. S. 143 ff. führt den m. E. unwiderleglichen Beweis, daß das Verfahren hier kein Strafverfahren und somit der landesrechtlichen Regelung nicht entzogen ist. Auch von Stengel S. 103 f. hält das betreffende Gesetz noch sehr wohl für möglich. Eine gleiche Ansicht lassen die Ausführungen von Schulze, Preußisches Staatsrecht II S. 691 ff. und von Rönne, Preußisches Staatsrecht I S. 257, 368, 579 Anm. 2 erkennen.

Nach allem ist festzustellen: Ein Anspruch der Landtage auf ihre Mitwirkung bei Erteilung der Instruktion besteht zurzeit nicht, weder im allgemeinen, noch bei Kompetenzerweiterungen des Reiches noch auch speziell beim Verzicht auf ein Reservatrecht. Dagegen bietet ihnen das System der Ministerverantwortlichkeit eine Handhabe, auch in jener Richtung ihren Einfluß auszuüben. Endlich: Es ist rechtlich durchaus zulässig, allgemein oder für besondere Fälle landesrechtlich die Erteilung der Instruktionen von der Zustimmung der Landtage abhängig zu machen.[1])

[1]) Man darf sagen, daß die Mehrheit der Schriftsteller diesen Satz vertritt, wenn auch häufig nur im Hinblick auf den Verzicht der Sonderrechte. Die Anhänger der verneinenden Ansicht sind im Text angegeben. Es könnte dazu noch Hauser a. a. O. S. 34 gezählt werden, dessen Meinung über die rechtliche Zulässigkeit aber nicht ganz bestimmt ist. Ferner: Duske S. 38; Stocker S. 77 f.; Seulen S. 42 hält ein Gesetz für nichtig, wenn es allgemein, für giltig, wenn es bei Aufhebung der Sonderrechte Zustimmung des Landtages fordert. Nach seiner oben gezeigten Grundauffassung würde dies für Materien, die im Einzelstaat durch Gesetz geordnet werden, etwas Selbstverständliches bedeuten, für solche aus der Verordnungssphäre die Kompetenzen der Regierung einschränken. Kittel S. 27 erklärt ein Gesetz für nichtig, sofern es sich um verfassungsmäßige Reservatrechte handelt, will es bei nichtverfassungsmäßigen aber zulassen. Nach der früher angedeuteten Auffassung können Reservatrechte im zweiten Sinne aber nicht anerkannt werden.

Die Möglichkeit eines besonderen Landesgesetzes wird bejaht von: Laband I S. 114, 224 und Reichsstaatsrecht S. 32, 59; Arndt, Staatsrecht S. 44, 174, 196 und Verfassung S. 324 f. Anm 2; Kirchenheim S. 299; Pistorius S. 198 ff.; Jellinek, Subjektive öffentliche Rechte S. 288 Anm.; Zorn I S. 132 f., 157, 168; Herwegen S. 43 f.; Westerkamp S. 81, 97 und Staatenbund S. 287; Riedel S. 26, 163; Geffcken S. 53; Schulze, Deutsches Staatsrecht II S. 52; von Rönne, Deutsches Staatsrecht II S. 41 ff.; W. Wiese S. 63.